



Piotr Uziębło

Uniwersytet Gdański

INSTYTUCJA WYŚLUCHANIA PUBLICZNEGO W SPRAWIE PROJEKTÓW USTAW W POLSCE (WYBRANE ZAGADNIENIA)

Wysłuchanie publiczne nie ma długiej historii w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Pojawiło się ono w nim wraz z wejściem w życie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (dalej: ustawa lobbingowa)¹, co już samo w sobie trzeba uznać za swoisty ewenement, gdyż może to sugerować, że instytucja ta stanowi narzędzie, które w zamierzeniu ma służyć jedynie podmiotom prowadzącym działalność lobbingową. Takie założenie już samo w sobie nie jest prawidłowe, gdyż co do zasady wysłuchanie publiczne stanowi formę partycypacji obywatelskiej w procesie podejmowania rozstrzygnięcia przez właściwe organy władzy publicznej, w szczególności rozstrzygnięcia prawodawczego. Tym samym powiązanie jej z lobbingiem zaciemnia obraz tego instrumentu². Nie jest co prawda wykluczone, a wręcz wielce prawdopodobne, że w toku wysłuchań publicznych uczestniczyć będą także podmioty, które zawodowo prowadzą działalność lobbingową, to jednak uczestniczyć w nich mogą również inne podmioty, które chcą wyrazić swoją opinię w sprawie lub sprawach będących przedmiotem danego wysłuchania³. W efekcie tego warto się zastanowić czy kształt, jaki został mu nadany w polskim porządku prawnym, może być uznany za właściwy, przy czym dalsze rozważania ograniczą się do analizy normatywnej regulacji wysłuchania w sprawach projektów ustaw, czyli tego, którego praktyczne zastosowanie jest najszerze.

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

² Por. I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 95–96; M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 60.

³ Dodać trzeba, że polska ustawa lobbingowa w art. 2 ust. 1 rozszerza pojęcie takiej działalności na „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”.

Na wstępie trzeba jednak odpowiedzieć na pytanie, czym jest wysłuchanie publiczne. Dekodowanie znaczenia pojęcia „wysłuchanie publiczne” nie powinno nastęrczać nadmiernych trudności⁴. Odwołując się do literalnego znaczenia słów składających się na nazwę wysłuchanie publiczne, wskazać trzeba, że zgodnie ze słownikiem języka polskiego „wysłuchanie” wywodzi się od słowa wysłuchać, a więc usłyszeć coś, poznać w całości⁵, natomiast słowo „publiczny” oznacza „dostępny lub przeznaczony dla wszystkich”, „odbywający się przy świadkach, w sposób oficjalny”⁶. W efekcie można przyjąć, że pojęcie to można rozumieć jako formę zapewniającą powszechną możliwość zaprezentowania wypowiedzi odnoszącej się do poruszanej podczas takiego spotkania kwestii. Taki sposób określenia wspomnianego pojęcia oddaje rzeczywistą konotację wysłuchania publicznego. Stanowi ono możliwość zaprezentowania swojego stanowiska w sprawie, która została przedłożona do otwartej, względnie półotwartej dyskusji. W konsekwencji wysłuchanie publiczne staje się po prostu swoistą formą prowadzenia konsultacji społecznych⁷, tyle że skoncentrowanym w jednym miejscu i jednym czasie, pozwalającym na powstanie wzajemnych oddziaływań pomiędzy jego uczestnikami⁸. To ostatnie samo w sobie jest istotną wartością, nawiązującą wręcz do klasycznych mechanizmów demokracji bezpośredniej, znanych chociażby ze starożytnej Grecji, czy też prapaństw germańskich.

Wysłuchania publicznego nie sposób nazwać mechanizmem demokracji bezpośredniej. Wynika to z braku formalnego związania podmiotu prowadzącego czy organizującego wysłuchanie publiczne wnioskami przedstawionymi podczas jego przebiegu⁹. Podobnie jak w przypadku konsultacji ludowych, zdania przedstawione w toku wysłuchania publicznego stanowią jedynie opinie osób je przedstawiających, które co prawda mogą zostać uwzględnione, aczkolwiek również dobrze mogą nie być brane pod uwagę. Zresztą w przypadku wysłuchania publicznego, z racji niewielkiego – z reguły – grona jego uczestników, jest to w pełni uzasadnione. Osobną kwestią staje się konieczność zajęcia stanowiska w stosunku do tak wyrażonych poglądów, gdyż w tym obszarze nie ma jednolitej praktyki. Niemniej odbycie wysłuchania publicznego pozwala na konfrontację poglądów prezentowanych przez podmiot zmierzający do przyjęcia określonego rozstrzygnięcia z poglądami, które przedstawiają osoby zainteresowane takim rozstrzygnięciem. Tym samym wysłuchanie stanowi formę debaty publicznej,

⁴ Por. A. Chmielarz, *Działalność lobbingsowa w procedurze ustawodawczej w Polsce – rozważania w zakresie teorii, prawa i praktyki*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2007, t. LXXV, s. 87–88.

⁵ *Słownik języka polskiego*, t. VI, red. M. Bańka, Warszawa 2007, s. 208.

⁶ *Słownik języka polskiego*, t. IV, red. M. Bańka, Warszawa 2007, s. 365–366.

⁷ Podobnie P.W. Juchacz, *Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej*, [w:] *Etyka życia publicznego*, red. K. Cern, P.W. Juchacz i E. Nowak, Poznań 2009, s. 60. Zbliżone stanowisko prezentowali też E. Łętowska i M. Safjan w zdaniach odrębnych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. k 31/06 (OTK ZU 2006, nr 10a, poz. 147).

⁸ Na brak tego elementu we współczesnej mechanizmach partycypacyjnych zwraca uwagę np. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 146–147.

⁹ Zob. więcej P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 16–17.

a więc może być uznane, co już wcześniej zostało podkreślone, za niewładczy instrument partycypacji publicznej. W konsekwencji, z racji niewiążącego charakteru wniosków płynących z wysłuchania publicznego, może ono być uznane za formę demokracji semibezpośredniej, która daje możliwość wyrażenia poglądów przez członków zbiorowego podmiotu suwerenności (na szczeblu lokalnym przez członków wspólnoty mieszkańców) w procesie decyzyjnym, w którym rozstrzygnięcie jest ostatecznie podejmowane przez podmioty władzy publicznej.

Dokładnie tożsamy kształt nadany został wysłuchaniu publicznemu w prawie polskim. Podkreślić jednak trzeba, że obecna regulacja wysłuchania publicznego nie tylko nie jest jednolita, ale również ma charakter szcztąkowy. Instrument ten wprowadzony został bowiem wyłącznie na szczeblu ogólnokrajowym i to tylko w procesie wydawania aktów normatywnych takich jak ustawy, a także rozporządzenia. Istotnym problemem staje się natomiast możliwość wprowadzenia wysłuchania publicznego na szczeblu samorządowym. W mojej ocenie, pomimo braku wyraźnej podstawy ustawowej¹⁰, możliwe staje się uregulowanie problematyki wysłuchania publicznego na poziomie statutów jednostek samorządu terytorialnego. Problematyka ta mieści się bowiem w treści ustaw ustrojowych statuujących materię statutową. Zgodnie bowiem z treścią art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”. Tym samym wprowadzenie do procedury uchwałodawczej czy nawet do procedury wydawania aktów przez organy wykonawcze gminy sytuuje się w obszarze trybu pracy organów gminy. Jest to tym bardziej istotne, że – jak już podkreślono – wysłuchanie takie może być uznane za szczególną formę konsultacji ludowych, które są dopuszczalne w procesie podejmowania rozstrzygnięcia przez organy gminy. Dodać trzeba, że podobnie instrument ten może zostać ujęty w statutach powiatu czy województwa, gdyż i w ich przypadku ustawy ustrojowe wskazują, że ustrój takich jednostek ma zostać uregulowany na poziomie statutowym¹¹, oczywiście w takim zakresie, który nie będzie sprzeczny z porządkiem ustawowym,

Aktualnie obowiązująca regulacja prawna dotyczy jednak wyłącznie wysłuchań publicznych na poziomie centralnym. Tak naprawdę można wskazać na dwa odrębne wysłuchania publiczne. Pierwsze z nich dotyczy wysłuchań dotyczących projektu rozporządzenia, które regulowane jest w ustawie lobbingowej

¹⁰ Wprowadzenie wysłuchania publicznego na szczeblu lokalnym jest jednym z elementów, które mają zostać uwzględnione w przygotowywanym prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw; http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/4/1/ustawa_o_wspoldzialaniu_w_samorzadzcie_terytorialnym_grudzien_2012.rtf [dnia 3 czerwca 2013 r.].

¹¹ Jak stanowi art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym „o ustroju powiatu stanowi jego statut” (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Zbliżoną treść ma art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, który stwierdza, że „ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów” (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

(art. 9) oraz wykonującym je rozporządzeniu Rady Ministrów¹². Drugie, będące przedmiotem analizy w niniejszym artykule, też regulowane jest w powyższej ustawie, ale przede wszystkim w regulaminie Sejmu. Chodzi tu o wysłuchanie publiczne odnoszącego się do projektów ustawy. Ustawa lobbingowa wyraźnie wskazuje w art. 8 ust. 1, że „po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu”. Zwraca uwagę przede wszystkim fakultatywność zastosowania tego instrumentu. Zgodnie z art. 70a ust. 2 regulaminu Sejmu to wszakże komisja sejmowa, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia, rozstrzyga o tym, czy wysłuchanie takie ma zostać przeprowadzone. Czyni to na pisemny wniosek złożony komisji przez posła. Co istotne, prawo to nie zostało zawężone wyłącznie do tych posłów, którzy są członkami komisji¹³. Oczywiście, nieformalna inspiracja do jego odbycia może pochodzić zarówno z grona parlamentarzystów, jak i z zewnątrz, co nie zmienia faktu uznaniowości rozstrzygnięcia komisji, tym bardziej, że nie zostały regulaminowo określone, żadne przesłanki, których spełnienie zobowiązywałoby komisję chociaż do rozważania potrzeby odbycia takiego wysłuchania.

Limitowany jest również termin podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Może ona bowiem zostać podjęta nie wcześniej niż po zakończeniu pierwszego czytania, co należy uznać za naturalne, gdyż dopiero wtedy wiadomo, która komisja lub komisje będą rozpatrywać projekt, chyba że pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu komisji. Najpóźniejszym możliwym do przyjęcia terminem jest natomiast rozpoczęcie szczegółowego rozpatrywania projektu¹⁴. Tym samym, w przypadku projektów, które będą mogły być uznane za priorytetowe w pracach parlamentarnych, na złożenie wniosku w tej sprawie czasokres może być niezwykle krótki¹⁵. Niemniej jednak, na co trzeba zwrócić uwagę, wysłuchanie takie może być przeprowadzone w przypadku każdego projektu ustawy, bez względu na jego materię czy też inne szczególne elementy. Z brzmienia art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu, a także wspomnianego art. 8 ust. 1 ustawy lobbingowej, w których jest mowa o „projekcie ustawy” wynika

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. Nr 30, poz. 207).

¹³ Podobnie I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 100; M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 142.

¹⁴ Chodzi tu o głosowanie np. przed powołaniem podkomisji czy też innych czynności technicznych zmierzających do zapewnienia właściwych prac nad projektem; zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Zagadnienie wykładni art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu na przykładzie Komisji Finansów Publicznych*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 413.

¹⁵ W doktrynie podkreśla się, że uchwała komisji w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego nie może stać w sprzeczności z uchwałami Sejmu, chociażby wyznaczającymi komisji jej termin przedstawienia sprawozdania o projekcie ustawy; zob. A. Szmyt, *Uchwała komisji sejmowej o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 416–417.

też, że przedmiotem wysłuchania może być cały projekt, a nie jego poszczególne przepisy czy też grupy przepisów¹⁶.

Samo podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego nie zostało objęte szczególną procedurą. Podobnie jak inne uchwały komisji zapada ona zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 członków komisji. Natomiast regulamin wskazuje na pewne elementy treściowe, które w takiej uchwale winny zostać zawarte. Chodzi tu przede wszystkim o datę i godzinę przeprowadzenia wysłuchania publicznego, co powinno być – wraz z informacją o miejscu jego odbycia – udostępnione w Systemie Informacyjnym Sejmu na co najmniej 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego, co ma zapewnić możliwość udziału w wysłuchaniu podmiotów zainteresowanych. Od tej zasady są jednak wyjątki. Jak stanowi art. 70a ust. 6 regulaminu Sejmu, w stosunku do dwóch kategorii projektów powyższe informacje mogą być udostępnione w Systemie Informacji Sejmu na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Dotyczy to projektów, które opatrzone są klauzulą pilności, a także projektów ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa. Uznać trzeba, że skrócenie terminów wynika przede wszystkim z konieczności szybkiego zakończenia prac nad takimi projektami, choć z drugiej strony może to stanowić również o swoistej fasadowości wysłuchania publicznego w ich przypadku.

W kontekście wspomnianej fakultatywności wysłuchania publicznego i procedury rozstrzygnięcia o jego przeprowadzeniu warto rozważyć, czy nie powinno ono być uprawnieniem, które może stanowić gwarancję praw opozycji¹⁷. Dlatego też, w mojej ocenie, można byłoby wprowadzić obowiązek przeprowadzenia wysłuchania publicznego, jeśli poprze to wskazana procentowo mniejszość członków komisji¹⁸. W takiej sytuacji mogłoby ono spełniać rolę swoistej kontroli społecznej nad rządem, zwiększając tym samym transparentność procesu ustawodawczego. Dodać trzeba, że możliwym byłoby zastosowanie wyłączenia z tego rozwiązania pewnych kategorii ustaw, jak chociażby wspomniane powyżej ustawy opatrzone klauzulą pilności czy też ustawa budżetowa, gdyż z racji ich szczególnego charakteru obecne rozwiązanie w tej mierze można uznać za uzasadnione. W przeciwnym wypadku projekty takie mogłyby stać się przedmiotem, wobec którego podejmowane byłyby próby obstrukcji parlamentarnej.

Osobną kwestią staje się możliwość uczestniczenia w wysłuchaniu publicznym. Zasady takiego uczestnictwa jednoznacznie potwierdzają wcześniej postawioną tezę o tym, że wysłuchanie nie jest instrumentem immanentnie związa-

¹⁶ P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do części projektu ustawy budżetowej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1, s. 77.

¹⁷ Jak podkreśla A. Chmielarz, decyzja o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego pozostawiona została „grupom posłów trzymających władzę w komisji rozpatrującej projekt danego aktu prawnego”; zob. A. Chmielarz, *Działalność...*, s. 94.

¹⁸ K.M. Ujazdowski mówi tu o 1/3 członków komisji; zob. K.M. Ujazdowski, *Efektywność rządu albo kryzys legislacji*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2012, nr 19, s. 274–275.

nym z działalnością lobbingową. Udział w wysłuchaniu publicznym nie został wszakże ograniczony wyłącznie do podmiotów, które taką działalność prowadzą. Zgodnie z art. 70b ust. 1 zasadą jest, że prawo do udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy zgłosić każdy. Posiadają je bowiem podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku sejmowego zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem na co najmniej 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Wprowadzenie terminu zgłoszeń kończącego się później niż najpóźniejszy termin ogłoszenia informacji o czasie i miejscu wysłuchania stwarza możliwość dokonania zgłoszenia przez podmioty zainteresowane wyłącznie udziałem w takim wysłuchaniu. Dodać również trzeba, że z formalnego punktu widzenia właśnie wysłuchanie stanowi jedyny, bezpośredni przejaw możliwej aktywności osób zainteresowanych projektem na forum publicznym, w tym wypadku na forum organu Sejmu, jakim jest przecież komisja.

Poza wspomnianymi podmiotami w wysłuchaniu publicznym mogą również brać udział podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie przewidzianym w ustawie lobbingowej. Dotyczy to dokonania takiego zgłoszenia jeszcze w fazie rządowych prac nad projektem ustawy. Nie zmienia to faktu, że również na tamtym etapie zgłoszenie zainteresowania pracami legislacyjnymi nie było ograniczone prowadzeniem zawodowej działalności lobbingowej, lecz miało charakter powszechny, dostępny dla wszystkich podmiotów.

Pewne niejasności mogą dotyczyć prawa udziału w wysłuchaniu publicznym prowadzonym w toku prac nad wspomnianymi wcześniej projektami pilnymi i projektami ustaw budżetowych czy innych planów finansowych. Problem wynika z brzmienia art. 70a ust. 3, który wskazuje, że w związku z tym, że informacja o takim wysłuchaniu jest publikowana co najmniej na 3 dni przed jego terminem, nie stosuje się w stosunku do niego przepisu stanowiącego o możliwości udziału w wysłuchaniu podmiotów, które zgłosiły swoje zainteresowanie najpóźniej na 10 dni przed dniem tego wysłuchania. Z pozoru mogłoby prowadzić to do wniosku, że w takim przypadku nawet późniejsze zgłoszenie zainteresowania dawałoby prawo do uczestniczenia w wysłuchaniu publicznym, tym bardziej że dopiero po uzyskaniu stosownej informacji na temat wysłuchania takie podmioty mogły się niniejszym projektem zainteresować. W mojej ocenie taka interpretacja byłaby jednak niedopuszczalna, gdyż wspomniany przepis art. 70a ust. 6 nie wskazuje jedynie na niezastosowanie wyłącznie wspomnianego terminu, lecz dokonuje generalnego wyłączenia stosowania art. 70b ust.1. W konsekwencji trzeba przyjąć, że takiej sytuacji uprawnione do udziału w wysłuchaniu są tylko te podmioty, które zgłosiły swoje zainteresowanie w sposób wymagany przez ustawę lobbingową¹⁹. Rozwiązanie to, choć racjonalne z punktu widzenia technicznego przygotowania wysłuchania, musi jednak zostać negatywnie ocenione

¹⁹ Podobnie I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 98.

w kontekście dostępności do publicznej debaty, szczególnie w kontekście projektów pilnych, których zakres regulacji może być przecież znaczący.

Regulamin Sejmu uregulował również zasady zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy, zresztą w istotny sposób zbliżone – przynajmniej w aspekcie zakresu treści takiego zgłoszenia – do zgłoszeń dokonywanych w oparciu o ustawę o działalności lobbingsowej. W zgłoszeniu takim winny zostać podane imię i nazwisko oraz adres osoby uprawnionej do reprezentowania zainteresowanego podmiotu, dane tego podmiotu, czyli w przypadku osoby prawnej - jej nazwę i siedzibę, a w przypadku innych podmiotów - imię i nazwisko oraz adres albo jego nazwę i siedzibę, a także „interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać”. Ponadto, jeśli podmiot wykonuje zawodowo działalność lobbingsową, powinien on załączyć zaświadczenie lub oświadczenie o wpisie do rejestru lobbystów. Podobnie w przypadku występowania na rzecz osoby prawnej konieczne jest załączenie wyciągu z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczącego tej osoby, o ile jest ona w nim ujęta, względnie oświadczenie o istnieniu takiego wpisu. Podkreślić również trzeba, że składając oświadczenia w miejsce zaświadczenia czy wyciągu z KRS osoba powyższa jest zobowiązana do zawarcia w nim klauzuli stwierdzającej, że jest ona świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia

Zakres danych podawanych w zgłoszeniu wymaga kilku refleksji. Przede wszystkim przyjąć trzeba, że nie wyklucza on możliwości działania osoby fizycznej w swym własnym imieniu. W tym wypadku dane podmiotu uprawnionego i podmiotu reprezentowanego będą po prostu tożsame. Po drugie i najistotniejsze, wątpliwości mogą dotyczyć wskazania interesu, który ma być chroniony przez zgłaszającego czy też rozwiązania prawnego, o którego uwzględnienie będzie podmiot taki zabiegał. Problem powstaje bowiem w sytuacji, w której podane przyczyny czy rozwiązania będą miały jedynie pozorny charakter, niezgodny z rzeczywistym zamiarem zainteresowanego²⁰. W mojej ocenie nie ma tu możliwości weryfikacji takich danych przez żaden organ, w szczególności z racji tego, że weryfikacja taka musiałaby mieć charakter ocenny. Co prawda art. 70c wskazuje, że w sytuacji, w której zgłoszenie nie spełnia wymagań dotyczących jego treści, pozostaje ono bezskuteczne, to jednak przyjąć trzeba, że chodzi tu wyłącznie o formalne spełnienie wskazanych warunków. Dokonanie oceny tego, czy podany interes czy rozwiązanie są zgodne z intencjami zgłaszającego wykraczałoby już poza ramy wynikające z normy wynikające ze wspomnianego przepisu²¹.

²⁰ Jak podkreśla G. Słocki „podmiot prowadzący działalność lobbingsową nie ma [...] jakiegokolwiek interesu w ujawnianiu swoich działań, mocodawcy, celów”; zob. G. Słocki, *Normatywna konstrukcja zjawiska lobbingu*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, nr LXXV, s. 234.

²¹ Zresztą, co wypada zauważyć, oświadczenie o świadomości odpowiedzialności karnej nie dotyczy danych dotyczących interesu prawnego, który ma być chroniony, rozstrzygnięcia, o które podmiot zgłaszający ma zabiegać czy też wskazania podmiotu, na rzecz którego w rzeczywistości on występuje.

Warto dodać, że takie jego rozumienie potwierdza praktyka, gdyż niejednokrotnie podmioty zgłaszające zainteresowanie podają bardzo ogólne sformułowania związane z chronionym interesem, jak chociażby „działanie na rzecz dobrego prawa” czy też „cele społeczne” czy „polityka rodzinna”²². Niemniej jednak zauważyć trzeba, że w ostatnich latach określenie takiego interesu dokonywane jest w sposób bardziej precyzyjny. Podobne problemy mogą również powstać przy określeniu podmiotu, na rzecz którego występuje osoba zgłaszająca zainteresowanie. Nie jest bowiem wykluczone podanie podmiotów innych niż te, na rzecz których podejmuje się rzeczywiste działania. Tego typu sytuacje wynikają z tego, że nie sposób sobie wyobrazić istnienia mechanizmów prawnych, które chroniłyby przed takimi działaniami.

Wracając do dokonania zgłoszenia, to wnoszone ono jest do marszałka Sejmu w formie pisemnej za pomocą urzędowego formularza²³, który udostępniany jest w Systemie Informacji Sejmu, z pominięciem jedynie adresu osoby fizycznej, co dotyczy zarówno adresu podmiotu zgłaszającego, jak i osoby fizycznej, która ma być przez niego reprezentowana. Ponadto do marszałka izby powinny być też zgłaszane wszelkie zmiany danych wskazywanych w formularzu, co powinno zostać dokonane niezwłocznie poprzez wypełnienie i wniesienie nowego formularza, uzupełnionego również o te dane, które nie podlegały zmianie. Tak dalece posunięte obowiązki mają służyć realizacji zasady transparentności związanej z przeprowadzeniem wysłuchania publicznego i poglądów podczas niego wyrażonych, ale również i innym działaniom takich osób, przede wszystkim ich aktywności na forum komisji sejmowych.

Jak już wspomniano, zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy stanowi swoistą „przepustkę” do udziału w wysłuchaniu publicznym. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego, gdyż uchwałodawca stworzył w regulaminie możliwość daleko idących ograniczeń otwartości takiego wysłuchania. Co prawda, mogą one zostać wprowadzone jedynie z przyczyn lokalowych lub technicznych, jednakże oba te pojęcia są nieostre²⁴, stwarzając realną możliwość niedopuszczenia wszystkich zainteresowanych do przedstawienia swego stanowiska. Jest to o tyle niebezpieczne, że właśnie znacząca liczba zainteresowanych z reguły będzie się pojawiać w sytuacji, w której projekt ustawy budzi znaczące kontrowersje czy też emocje społeczne²⁵. W konsekwencji wysłuchanie publiczne może się stawać narzędziem w dużej mierze fikcyjnym. Rozumiejąc, że nie dało się w sposób precyzyjny określić warunków, w których ograniczenie takie

²² Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/lobarch?OpenAgent&6&wykazl> [dnia 23 maja 2013 r.].

²³ Załącznik do zarządzenia nr 2 Marszałka Sejmu z dnia 21 lutego 2012 r.

²⁴ Na brak jednoznaczności tych pojęć zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wcześniej wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. K 31/06, wskazując jednak, że nie mogą być to przyczyny natury merytorycznej czy politycznej.

²⁵ Ponadto rozwiązanie takie może sprzyjać swoistemu multiplikowaniu zgłoszeń przez podmioty zainteresowane odwołaniem czy też ograniczeniem dostępności wysłuchania publicznego we wspomnianych, kontrowersyjnych sprawach.

nastąpi, wydaje się jednak konieczne bardziej jednoznaczne przedstawienie sytuacji dopuszczających możliwość zastosowania ograniczeń podmiotowych. Jest to szczególnie istotne, gdyż o ile jeszcze kryterium liczbowe może być ocenione obiektywnie, o tyle przyczyny techniczne mogą być zdecydowanie bardziej niejasne, stwarzając możliwość ich wykorzystywania w celu osiągnięcia politycznych korzyści.

Wspomniane zawężenie otwartości wysłuchania polegać ma na zawężeniu przez prezydium komisji liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym. Zwraca uwagę brak kontroli rozstrzygnięcia prezydium komisji, i to tak zewnętrznej, jak i wewnętrznej. W tym miejscu godzi się więc zgłosić postulat, aby stworzyć prawną możliwość złożenia zastrzeżeń, przez osoby mające prawo uczestniczenia w wysłuchaniu, w stosunku do takiego rozstrzygnięcia skierowanego przynajmniej do samej komisji, w ramach której wysłuchanie miało lub ma mieć miejsce. Arbitralności w dopuszczeniu niektórych podmiotów do udziału w nim ma zapobiegać wskazane w art. 70d ust. 1 regulaminu Sejmu zobowiązanie, aby ograniczenie liczby podmiotów zostało dokonane „w oparciu o uzasadnione kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich podmiotów”. Można uznać, że za preferowane kryterium uznaje się kolejność zgłoszeń, gdyż tylko ono zostało tu przykładowo wyliczone²⁶. Nie oznacza to jednak zakazu możliwości stosowania innych kryteriów przez prezydium komisji, o ile będą to kryteria tożsame dla wszystkich zgłoszonych podmiotów²⁷. Warto w tym miejscu podkreślić, że w literaturze pojawia się też pogląd, że pierwszeństwo w uczestniczeniu w wysłuchaniu publicznym, w przypadku ograniczenia liczby podmiotów w nim uczestniczących, powinny mieć osoby zawodowo prowadzące działalność lobbingową²⁸.

Skupiając się na kryterium kolejności zgłoszeń przyznać warto, że pomimo jego obiektywnego charakteru, nie musi być ono uznane za właściwe. Przede wszystkim jego wprowadzenie może powodować, że w wysłuchaniu udział będą mogły brać wyłącznie podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami ustawodawczymi jeszcze przed podjęciem uchwały o zarządzeniu wysłuchania. Co prawda, można przyjąć, że doprowadzi to do wykluczenia z wysłuchania tych podmiotów, którym jedynym celem było uczestnictwo w takim wysłuchaniu, jednak może to w istotny sposób zawęzić krąg prezentowanych poglądów podczas takiego wysłuchania, poprzez praktyczny udział w wysłuchaniu rzeczywistych przedstawicieli grup interesów promujących określone rozwiązania prawne czy też przedstawicieli podmiotów ich reprezentujących, prowadzących zawodową działalność lobbingową. W kontekście traktowania wysłuchania pu-

²⁶ Podobnie W.J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 156.

²⁷ Zob. M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa ...*, s. 147.

²⁸ M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006, s. 9.

blicznego jako swoistej, skoncentrowanej formy konsultacji ludowych nie można uznać tego za właściwe. Dlatego też, w mojej ocenie, warto byłoby wprowadzić przepis, który zobowiązywałby komisję do zapewnienia różnorodności poglądów uczestników wysłuchania publicznego na kwestie, które mają być przedmiotem regulacji prawnej. Oprócz zapewnienia swoistego pluralizmu poglądów prezentowanych podczas wysłuchania, mogłoby to również zachęcać do podawania w zgłoszeniu faktycznych interesów, które mają być osiągnięte przez zgłaszającego, choć zdawać można sobie sprawę z tego, że i w tym wypadku mogłyby w praktyce zachodzić sytuacje odmienne. Jeśli chodzi o inne kryteria, które mogą być stosowane, to oczywiście wskazać wypada chociażby ograniczenie liczby osób reprezentujących tożsame podmioty czy też ewentualne zastosowanie kryterium geograficznego. Wszystkie z nich prowadzić będą jednak do dalece posuniętej uznaniowości²⁹. Dostatecznej gwarancji obiektywizmu nie stanowi tu również obowiązek podania do publicznej wiadomości, za pomocą Systemu Informacji Sejmu, listy podmiotów dopuszczonych do udziału w wysłuchaniu publicznym na co najmniej 2 dni przed terminem wysłuchania. Obowiązek ten ma bowiem jedynie charakter informacyjny i w stosunku do niej nie istnieją żadne środki prawne, które mogłyby być podjęte przez podmioty niedopuszczone do udziału w nim.

Z podobnych przyczyn wysłuchanie publiczne może zostać również przesunięte na inny termin, jak i może zostać zmienione miejsce jego odbycia, a wreszcie także może ono zostać ostatecznie odwołane. Podkreślić trzeba, że w tym wypadku regulamin wyraźnie wskazuje, że podstawowe znaczenie może tu mieć „liczba osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym” (art. 70e ust. 1). W każdym z tych przypadków muszą zostać wyraźnie określone przyczyny, które spowodowały dane rozstrzygnięcie, choć oczywiście nie sposób i w tym wypadku zapobiegać podaniu przyczyny pozornej, ukrywającej rzeczywisty powód przełożenia albo przede wszystkim odwołania wysłuchania publicznego. Warto podkreślić też, że z formalnego punktu widzenia wystarczy samo podanie przyczyn bez uzasadnienia, dlaczego powodują one konieczność zastosowania wspomnianych powyżej konsekwencji. Niemniej warto byłoby, aby praktyka w tej mierze wiązała się z przedstawieniem wyczerpującego uzasadnienia wykazującego realną konieczność zmiany miejsca lub czasu wysłuchania, względnie jego odwołania w ogóle, szczególnie że regulamin wyraźnie wskazuje na wystąpienie niemożności jego odbycia na planowanych zasadach czy też w ogóle. Takie uzasadnienie byłoby tym bardziej znaczące, że i w tym przypadku rozstrzygnięcie takie jest ostateczne. Zwraca również uwagę zróżnicowanie podmiotów mających prawo do przełożenia lub zmieniania miejsca wysłuchania oraz do jego odwołania. W tym pierwszym przypadku właściwe jest prezydium komisji, w drugim zaś – z racji wagi takiego rozstrzygnięcia – wymagana jest uchwała całej komisji.

²⁹ Zbliżone stanowisko prezentuje I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 102–103.

Zmiana terminu wysłuchania publicznego, o której mowa powyżej, nie wpływa na zakres podmiotów uprawnionych do wzięcia w nim udziału. W konsekwencji uprawnienia takie liczone są zgłoszeniem w terminie poprzedzającym jego pierwotny termin. Tym samym podmioty, które swoje zgłoszenie pracami ustawodawczymi dokonały w terminie krótszym niż 10 dni przed jego planowanym terminem, nie uzyskują możliwości brania udziału w wysłuchaniu publicznym w nowym terminie, nawet jeśli zgłoszenie zostało dokonane na co najmniej 10 dni przed tym nowym terminem.

Samo wysłuchanie publiczne odbywa się na posiedzeniu komisji (względnie na wspólnym posiedzeniu większej liczby komisji). Posiedzenie to ma jednak szczególny charakter. Co istotne, posiedzenie komisji, na którym takie wysłuchanie się odbywa, nie może obejmować innych punktów porządku dziennego, co z jednej strony ma powodować skoncentrowanie się właśnie na wysłuchaniu publicznym, z drugiej zaś ma walor ekonomiki prac komisji, gdyż nie są znane jednoznacznie wyznaczone ramy czasowe wysłuchania publicznego³⁰. Jest to tym bardziej istotne, że wysłuchanie może odbywać się wyłącznie na jednym posiedzeniu komisji, bez możliwości kontynuowania go na kolejnych posiedzeniach. Niemniej jednak istnieje możliwość rozciągnięcia takiego posiedzenia w czasie. Stanowi o tym art. 70h ust. 1 regulaminu Sejmu, wskazując że w szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący³¹ może przerwać posiedzenie, na którym przeprowadza się wysłuchanie. Brak chociażby przykładowego wskazania przyczyn uzasadniających zarządzenie przerwy nie może być uznany za wadę legislacyjną³², gdyż ich różnorodność może być znacząca. Mogą być to bowiem przyczyny techniczne, uniemożliwiające dalszą pracę czy też inne przyczyny o nadzwyczajnym charakterze, jak choćby wynikające z siły wyższej, ale również przyczyny związane chociażby z niemożnością kontynuowania wysłuchania z racji innych obowiązków poselskich czy też późnej pory.

Przerwanie powiedzenia rodzi na przewodniczącym liczne obowiązki. Przede wszystkim powinien on postanowić o dacie, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia³³. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie musi jednak zapaść już w chwili zarządzenia przerwy, lecz może być dokonane w terminie późniejszym, pozwalającym na zaplanowanie technicznych i lokalowych możliwości jego wznowienia. Przewodniczący komisji rozstrzyga o tym terminie samodzielnie, choć oczywiście nie jest wykluczone, że może on skonsultować to z innymi członkami komisji lub też uczestnikami wysłuchania publicznego, co zresztą byłoby wręcz wskazane z racji tego, że to właśnie ci ostatni są podmiotem, który podczas wysłuchania pełni rolę główną. Podkreślić trzeba, że informacja o terminie wznowienia posiedzenia

³⁰ Por. A. Szmyt, *Uchwała...*, s. 416.

³¹ Dodać trzeba, że w przypadku wspólnego posiedzenia komisji uprawnienia te wykonują wspólnie ich przewodniczący.

³² Tak M. Wiszowaty, *Działalność lobbingsowa ...*, s. 147–148.

³³ W.J. Wołpiuk wyraża pogląd, że posiedzenie takie nie musi zostać wznowione, co nie wydaje się jednak uzasadnione; zob. W.J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu ...*, s. 155.

podawana jest bezpośrednio po ogłoszeniu przerwy, jednakże z racji możliwości ustalenia tego terminu po jego zakończeniu może być umieszczona w Systemie Informacji Sejmu. Podkreślić warto, że pomimo wskazania w art. 70h ust. 3 wyłącznie konieczności podania terminu, trzeba przyjąć, że dotyczy to również godziny, a także miejsca jego przeprowadzenia. W przeciwnym wypadku informacja byłaby niepełna. Niemniej jednak dopuszczalne jest podanie terminu na posiedzeniu, a pozostałych informacji dopiero później, za pośrednictwem Systemu Informacji Sejmu. Przemawia za tym przede wszystkim racjonalność takiego rozwiązania, a także ujęcie tych wariantów w formie alternatywy zwykłej.

Specyficzne jest to, że regulacja przebiegu wysłuchania publicznego została ujęta w regulaminie Sejmu w sposób lakoniczny. Przede wszystkim unormowane zostały uprawnienia przewodniczącego komisji, na posiedzeniu której odbywa się wysłuchanie publiczne. To właśnie on ustala kolejność wystąpień poszczególnych podmiotów w nim uczestniczących, a także czas ich wystąpień. Pomimo braku wyraźnej dyrektywy trzeba przyjąć, że czas ten powinien być podzielony po równo dla wszystkich uprawnionych³⁴. W przeciwnym wypadku stanowiłoby to istotne naruszenie równości praw takich podmiotów, choć – co trzeba podkreślić – w praktyce pojawiają się odstępstwa od tej zasady³⁵. Również nie podlega dyskusji, że niewykorzystany czas nie może być przekazywany na rzecz innych podmiotów. Wyjątkiem jest sytuacja, w której jeden podmiot reprezentowany jest przez większą liczbę osób. W takim wypadku można uznać, że sposób podziału czasu mu należnego może być dokonany swobodnie pomiędzy osoby go reprezentujące. Z racji braku stosownych przepisów przyjąć trzeba, że sposób prowadzenia obrad komisji odbywa się na zasadach ogólnych, określonych również w regulaminie Sejmu. Dotyczy to także możliwości wykonywania przez przewodniczącego komisji uprawnień w ramach policyj sesyjnej, w tym też do osób niebędących posłami.

Wracając do samych wystąpień podmiotów mających prawo udziału w wysłuchaniu publicznym, to ich wystąpienia są również limitowane ilościowo. Nie mogą oni bowiem zabierać głosu więcej niż jeden raz. Bezwzględny charakter normy wynikającej z art. 70g ust. 2 wyklucza możliwość odstępstwa od tej reguły. Specyficzne jest natomiast to, że przewodniczący komisji może przedłużyć czas wystąpienia podmiotu zainteresowanego projektem ustawy. Rozwiązanie to można uznać za dyskusyjne. Przede wszystkim stwarza ono możliwość nierównego traktowania takich podmiotów, co przeczy wskazanej powyżej zasadzie

³⁴ Na takie założenie prawodawcy zwraca uwagę P. Radziejewicz, *Wstępne propozycje zmian w Regulaminie Sejmu wykonujących dyspozycje ustawy o zawodowej działalności lobbingsowej (założenia regulacji)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2006, nr 1, s. 40; odmiennie P. Kuczma, *Skuteczność lobbingu w Polsce*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 2, s. 24–25.

³⁵ Przykładowo w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy o działalności leczniczej (druk 3489) czas dla przedstawicieli związków zawodowych, korporacji i stowarzyszeń wynosił po 5 minut, dla podmiotów indywidualnych – 1 minutę, zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 194) z dnia 10 grudnia 2010 r., Sejm VI kadencji, s. 3–4.

jednakowego podziału czasu przeznaczanego na wystąpienia. Dlatego założyć trzeba, że prawo to będzie wykonywane jedynie sporadycznie w sytuacji, w której wystąpienie uznane zostanie za istotne z punktu widzenia prac ustawodawczych. Nie zmienia to faktu, że przedłużenie takie ma charakter w pełni uznaniowy, zależący od stanowiska przewodniczącego. Co więcej, nie zostały wskazane w regulaminie Sejmu żadne, chociażby przykładowe sytuacje, które uzasadniałyby podjęcie takiego rozstrzygnięcia przez przewodniczącego, co można uznać za wadę analizowanej regulacji.

Będąc przy wadach regulacji regulaminowej, inną z nich jest niestworzenie mechanizmów pozwalających na merytoryczną dyskusję nad wygłaszanymi wystąpieniami³⁶. Podstawowe znaczenie ma brak wprowadzenia rozwiązania, znanego z wysłuchania publicznego nad projektami rozstrzygnięć rządowych, które przewiduje konieczność odpowiadania przedstawicieli podmiotu organizującego wysłuchanie na uwagi zgłoszone w czasie jego przebiegu. W mojej ocenie można byłoby zobowiązać przewodniczącego komisji do udzielania głosu przedstawicielom służb legislacyjnych Sejmu, przynajmniej w odniesieniu do uwag mających charakter techniczno-legislacyjny. Trudno byłoby bowiem przyznać im prawo oceny merytorycznej projektów, gdyż to leży w gestii samych parlamentarzystów, a w fazie projektu – wyłącznie posłów. Niemniej jednak można byłoby w regulaminie wskazać obowiązek odbycia merytorycznego posiedzenia komisji poświęconego ocenie argumentacji przedstawionej podczas wysłuchania publicznego. Bez wątpienia stanowiłoby to czynnik wzmacniający realne znaczenie takiego wysłuchania³⁷.

Wskazanej powyżej roli nie spełnia prawo do przedłożenia pisemnego stanowiska przez podmioty posiadające prawo udziału w wysłuchaniu publicznym. Jeśli chodzi o te podmioty, które faktycznie uczestniczą w wysłuchaniu publicznym to mogą one, na posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, złożyć do protokołu tekst niewygodzonego na posiedzeniu wystąpienia. Dotyczy to zarówno tych podmiotów, które zabrały głos, lecz nie były w stanie dokończyć swojego wystąpienia, jak i tych, które takiego głosu nie zabierały. Podstawowym celem, któremu służyć ma złożenie tekstu staje się ich umieszczenie w protokole komisji, co pozwala na przedstawienie pełnej argumentacji przez uczestnika wysłuchania³⁸. Istotne jest jednak to, że takie teksty są odpowiednio oznakowane w protokole, w taki sposób, który umożliwi ich odróżnienie od tekstów wygłoszonych. Podobne uprawnienie mają również inne podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, a nie brały udziału w wysłuchaniu publicznym, bez względu na przyczynę takiej absencji. Również

³⁶ Podobnie P.W. Juchacz, *Wysłuchanie...*, s. 66–67.

³⁷ Por. I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 108.

³⁸ K. Horodeńska postuluje, aby został wprowadzony termin, w którym protokół taki powinien zostać opublikowany w Systemie Informacyjnym Sejmu; zob. K. Horodeńska, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce*, [w:] *Konstytucja – ustroj polityczny – system organów państwowych*, red. S. Bożyk i A. Jamroz, Białystok 2010, s. 172.

i one umieszczane są w protokole ze wskazaniem braku ich wygłoszenia. Zasadniczym warunkiem umieszczenia takiego tekstu w protokole jest jednak zachowanie terminu ich zgłoszenia, który to termin został określony najpóźniej na dzień wysłuchania publicznego. W efekcie przyjąć trzeba, że może nastąpić to już po odbyciu wysłuchania, lecz najpóźniej do godziny 24 tego dnia. Charakterystyczne jest to, że nie zostało określone, czy termin złożenia oznacza wpłynięcie tekstu do przewodniczącego komisji, czy też datę jego przesłania. Moim zdaniem, z racji traktowania tego jako uprawnienie podmiotu, przyjąć powinno się, że dotyczy to terminu jego przesłania, np. za pomocą listu poleconego.

Z punktu widzenia analizy normatywnej wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy warto skupić się również na praktyce stosowania norm jego dotyczących. Podstawowa obserwacja płynąca z badania rzeczonyj praktyki pozwala stwierdzić, że instrument ten nie jest wykorzystywany na szerszą skalę. Z reguły, w toku kadencji Sejmu, odbywa się od kilku do kilkunastu takich wysłuchań i – co szczególnie ważne – nie zawsze dotyczą one projektów najbardziej kontrowersyjnych³⁹. W Sejmie VII kadencji w czasie pierwszych 19 miesięcy jej trwania zarządzone zostało pięć wysłuchań publicznych⁴⁰. Zwraca uwagę, że uczestnictwo w takich wysłuchaniach nie przybierało charakteru masowego. Lista osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym wahała się od 19 do 126 osób (faktyczne uczestnictwo w wysłuchaniu publicznym było na nieco niższym poziomie, czasami nawet – jak w przypadku projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody poziomie – nie przekraczającym 50% zgłoszeń⁴¹). Co specyficzne, stosunkowo niewielkie zainteresowanie dotyczyło tak istotnych spraw jak nowelizacja prawa o zgromadzeniach czy też zmiany ustawy o nasienictwie dotyczącej dopuszczalności stosowania GMO. Podkreślić również warto, że większość ze zgłoszonych wskazała, że reprezentowała podmioty należące do sfery organizacji pozarządowych, względnie w odniesieniu do jednej z ustaw – organy samorządu terytorialnego. Jedynie niewielką grupę stanowiły osoby występujące we własnym imieniu.

Jeśli chodzi o kadencje wcześniejsze, to wysłuchania publiczne odbyły się wyłącznie w czasie trwania V i VI kadencji Sejmu. Ich liczba również nie była imponująca. W czasie V kadencji odbyło się 6 wysłuchań publicznych⁴² (średnio jedno na trzy miesiące, licząc od wejście w życie regulacji obejmującej wysłu-

³⁹ Po wprowadzeniu ustawy lobbingowej na ryzyko unikania przeprowadzania wysłuchań publicznych w sprawach kontrowersyjnych zwracał uwagę M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności ...*, s. 61.

⁴⁰ http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/inf_wys_pub [dnia 5 czerwca 2013 r.].

⁴¹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 27) oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 10) z dnia 13 marca 2012 r., Sejm VII kadencji, s. 3–4.

⁴² http://www.sejm.gov.pl/archiwum/lobbing/kadencja5/wys_pub.htm [dnia 5 czerwca 2013 r.].

chanie publiczne)⁴³, w kadencji kolejnej było ich natomiast 12⁴⁴ (średnio jedno na cztery miesiące). Podobnie zresztą i poziom uczestnictwa w wysłuchaniach publicznych również nie był szczególnie wysoki. Biorąc pod uwagę liczbę zgłoszeń, było to od siedmiu osób (zmiana ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka⁴⁵) aż do 1.184 osób w przypadku projektu ustawy o działalności leczniczej⁴⁶. Jednak z reguły liczba takich zgłoszeń nie przekraczała 100 osób (w 11 wysłuchaniach na 18), a tylko dwukrotnie przekroczyła 1000 osób⁴⁷. Podobnie jak w VII kadencji, tak i w kadencjach wcześniejszych liczba faktycznych uczestników wysłuchania była znacząco mniejsza.

Patrząc na przebieg wysłuchań publicznych, zwracają uwagę trzy kwestie. Przede wszystkim to, że znaczna część uczestników wysłuchania, szczególnie wtedy gdy liczba zgłoszeń jest ponadprzeciętna, nie decyduje się na zabieranie głosu podczas jego trwania. Po drugie zaś, wyjątkiem od reguły jest też zgłaszanie do protokołu treści niewyłoszonych wystąpień. W Sejmie V kadencji sytuacja taka wystąpiła tylko raz⁴⁸, w kolejnej kadencji – dwa razy⁴⁹, zaś przez 19 miesięcy funkcjonowania Sejmu VII kadencji trzy razy⁵⁰. Wreszcie po trzecie, częstą praktyką jest zabieranie głosu podczas wysłuchania przez przedstawicieli wnioskodawcy projektu, najczęściej wyjaśniające motywy, którymi kierowano się przygotowując dany projekt ustawy.

⁴³ Dodatkowo jedno, w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, zostało odwołane z powodu ustalenia przez Sejm wcześniejszego terminu zakończenia prac komisji, zob. uchwała Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 26 sierpnia 2006 r. w sprawie odwołania przeprowadzenia wysłuchania publicznego, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/818_uwysodw/\\$file/818_uwysodw.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/818_uwysodw/$file/818_uwysodw.pdf) [dnia 5 czerwca 2013 r.].

⁴⁴ http://www.sejm.gov.pl/lobbing/wys_pub.htm [dnia 5 czerwca 2013 r.].

⁴⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/zgloszprojall?OpenAgent&6&434> [dnia 5 czerwca 2013 r.].

⁴⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/zgloszprojall?OpenAgent&6&3489> [dnia 5 czerwca 2013 r.].

⁴⁷ Poza wspomnianym wysłuchaniem w sprawie projektu ustawy o działalności leczniczej także w wysłuchaniu w sprawie 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), Sejm V kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/zgloszprojall?OpenAgent&5&1750> [dnia 5 czerwca 2013 r.].

⁴⁸ Biuletyn z posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (nr 51) w dniu 22 sierpnia 2006 r., Sejm V kadencji, s. 33–65.

⁴⁹ Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 253) w dniu 11 stycznia 2011 r., Sejm VI kadencji, s. 59–183; Biuletyn z posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (nr 221) w dniu 9 listopada 2010 r., Sejm VI kadencji, s. 55–224.

⁵⁰ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 27) oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 10) w dniu 13 marca 2012, Sejm VII kadencji, s. 53–159; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 18) oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 26) w dniu 18 kwietnia 2012, Sejm VII kadencji, s. 39–52; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych (nr 3) w dniu 10 grudnia 2012, Sejm VII kadencji, s. 55–143.

Podsumowując trzeba podkreślić, że wysłuchanie publiczne stało się trwałym elementem postępowania ustawodawczego, aczkolwiek elementem wykorzystywanym stosunkowo rzadko, co wynika głównie z fakultatywności jego odbycia i to fakultatywności zależnej od rozstrzygnięcia komisji sejmowej, dodatkowo obwarowanej uchwałami Sejmu, które mogą dyscyplinować jej pracę. W efekcie tego trudno jest dokonać jednoznacznej oceny tej instytucji. Potwierdza się jednak teza, że instrument ten nie jest wykorzystywany wyłącznie przez podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową. Często bowiem realizują ją bezpośrednio sami przedstawiciele grup interesów, w szczególności skupionych w różnego typu zrzeszeniach, a także osoby prywatne, bezpośrednio zainteresowane propozycjami ustawodawczymi. Dlatego też wydaje się zasadnym utrzymanie wysłuchania publicznego w polskim porządku ustrojowym, choć niewątpliwie instytucja ta wymaga pewnych modyfikacji, przede wszystkim zapewniających przynajmniej konieczność odniesienia się podmiotów tworzących prawo do przedłożonych podczas jego trwania argumentów, a także wyraźnego wyodrębnienia tej instytucji jako swoistej formy konsultacji ludowych (społecznych), a nie narzędzia bezpośrednio powiązanego z lobbingiem. W mojej ocenie taki kierunek zmian pozwoli na zapewnienie wysłuchaniu publicznemu realnego znaczenia, zwiększając również transparentność procesu tworzenia prawa w Rzeczypospolitej Polskiej.

Piotr Uziębło

INSTITUTION OF THE PUBLIC HEARING ON DRAFT LAWS IN POLAND (SELECTED ISSUES)

The introduction of the institution of the public hearing to the Polish political system can be considered as an important step associated with the enhanced social participation. Unfortunately, linking public hearing with lobbying was inappropriate, because the institution is also largely used by entities that do not lead professional lobbying activities, which is directly permitted by law. In this context, defining public hearing as a form of popular consultations would be far more appropriate, which is confirmed by the political practice.

The public hearing concerning draft laws, which is conducted by parliamentary committees is essential in the legislative process. However, the regulation of the institution in the Standing Order of the Sejm, although relatively consistent, includes some drawbacks. First of all, it creates a possibility of limiting the availability of participation by all interested entities, and even allows for not conducting it at all. This is due to the optionality of the hearing, which can be organized by the appropriate committee, as well as the right to cancel the public hearing because of the lack of premises or technical reasons that remain largely undefined.

The fully positive assessment cannot be also given to the regulation of the course of the public hearing, because it does not provide a real confrontation of views expressed by the participants of the hearing, deputies and the Sejm's experts. In fact, it is limited to expressing views by persons taking part in the public hearing. Therefore, in the Author's opinion, the introduction of modifications in order to make the public hearing a real deliberative mechanism should be considered