

Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym - wybrane zagadnienia

Barbara Zamącińska

Politechnika Białostocka, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomii i Nauk Społecznych

e-mail: bczajkowska@poczta.onet.pl

DOI: 10.12846/j.em.2013.03.14

Streszczenie

Wysłuchanie publiczne pozwala obywatelom wypowiedzieć się na temat projektów aktów prawnych, umożliwiając w ten sposób ich udział w stanowieniu prawa. W opracowaniu dokonano analizy norm prawnych regulujących wymienioną instytucję w Polsce. Uwzględniono także prezydencki projekt ustawy przewidujący wprowadzenie wysłuchania publicznego także na szczeblu samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe:

wysłuchanie publiczne, stanowienie prawa

Wstęp

Wysłuchanie publiczne zostało stosunkowo niedawno wprowadzone do naszego porządku prawnego - funkcjonuje od 7 marca 2006 roku (data wejścia w życie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa). Rodowód tej instytucji sięga jednak starożytnych Aten – podczas odbywających się Zgromadzeń Ludowych każdy pełnoletni obywatel zainteresowany sprawami państwowymi mógł zabrać głos (Horodeńska, 2010). Można również odnaleźć podgląd wskazujący, iż wysłuchanie publiczne należy łączyć z rozwojem demokracji w Ameryce Północnej (Markowski, 2007).

Wysłuchanie publiczne umożliwi obywatelom wypowiedanie się na temat projektowanych aktów prawnych. Przedstawienie swoich opinii i oczekiwań na forum

komisji sejmowych angażuje obywateli do aktywnego udziału w życiu publicznym, w tym artykułowania oraz obrony własnych interesów. Z drugiej zaś strony upublicznia się proces tworzenia prawa (Dobrowolski i Garywoda, 2004). Jak zauważa P. Kuczma (Kuczma, 2009a) można poprzez wysłuchanie publiczne dostarczyć prawodawcy argumentów oraz opinii różnych podmiotów, jak również wyważyć sprzeczne interesy stron. Dzięki wysłuchaniu publicznemu obywatel uczestniczy w tworzeniu prawa. W literaturze wskazuje się na związany z tym walor edukacyjny - wzięcie udziału w debacie wymusza wcześniejsze zapoznanie się z projektem aktu prawnego (Wróblewska, 2012). Pomimo wskazanych zalet, wysłuchanie publiczne nie jest często stosowaną w naszym kraju instytucją. Od momentu wprowadzenia odbyło się tylko 25 razy. Jednocześnie w literaturze krytyce jest poddawane prawne uregulowanie tej instytucji. Podejmowane są także inicjatywy zmierzające do rozszerzenia zakresu stosowania tej instytucji. 20 lipca 2013 roku weszła w życie nowelizacja Regulaminu Senatu przewidująca możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do senackich inicjatyw ustawodawczych. Wysłuchanie obywatelskie przewiduje także prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw.

Celem opracowania jest analiza aktów prawnych regulujących wysłuchanie publiczne w Polsce, w szczególności z punktu widzenia wykorzystania tej instytucji przez obywatela, jak również wskazanie propozycji koniecznych zmian prawnych w przedmiotowym zakresie.

1. Przegląd literatury

Inicjatorem wprowadzenia wysłuchania publicznego w Polsce był Instytut Sobieskiego, który w listopadzie 2004 roku wydał raport *Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli omawiający przedmiotową instytucję i postulujący jej wprowadzenie do naszego porządku prawnego* (Dobrowolski i Garywoda, 2004; zob. także Dobrowolski, 2007). Publikacje odnoszące się do wysłuchania publicznego w Polsce stanowią przede wszystkim krytyczną analizę rozwiązań prawnych tej instytucji. W szczególności krytyce jest poddawane włączenie wysłuchania publicznego do ustawy lobbingowej i umieszczenie w rozdziale 2 zasady działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (między innymi Wróblewska, 2012; Horodeńska, 2010). W świetle art. 2 ustawy o działalności lobbingowej - działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie do-

zwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Z kolei zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Zdaniem M. Wiszowatego, wykorzystanie wysłuchania publicznego na potrzeby lobbingu postrzega się powszechnie jako nadużycie sprzeczne z istotą lobbingu stanowiącego odpłatną działalność w interesie osób trzecich. Utożsamiane wysłuchania publicznego z lobbingiem stanowi zdaniem powołanego autora przykład „negatywnego nakładania się pojęć genetycznie odmiennych” (Wiszowaty, 2006). Wskazuje się także na zagrożenia wynikające z faktu utożsamiania lobbingu z wysłuchaniem publicznym. Zdaniem I. Wróblewskiej, uczynienie z wysłuchania formy lobbingu może prowadzić do omijania przez lobbystów rygorów, jakie nakłada na nich ustawa o lobbingu na przykład w zakresie rejestracji (Wróblewska, 2012). Patrząc na to zagadnienie od strony obywateli słuszne pytanie zadają Markowski oraz Zbieranek. Mając na uwadze szeroką definicję lobbingu oraz fakt, że o wysłuchaniu publicznym decyduje uchwała komisji sejmowej podjęta na wniosek posła autorzy zastanawiają się, czy namawianie przez obywateli posłów do złożenia wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego nie stanowi już działalności lobbingowej ze wszystkimi konsekwencjami, które wynikają z prowadzenia takiej działalności (Makowski i Zbieranek, 2007). Takie zagrożenia sprawiają, iż w literaturze pojawiają się postulaty „wyjęcia” wysłuchania publicznego spod rygorów ustawy o lobbingu (Makowski, 2007). Zwolenników ma także koncepcja powiązania wysłuchania z obywatelskim prawem petycji (między innymi Wróblewska, 2012)

Krytyczna ocena dotyczy także ukształtowania wysłuchania publicznego jako instytucji fakultatywnej co oznacza, iż może zostać ono przeprowadzone aczkolwiek uprawniony organ nie ma takiego obowiązku (art. 8 ust. 1, 9 ust. 1 ustawy o lobbingu, art. 70a ust. 1RS). Dodatkowo, w przypadku projektów ustaw uchwała jest podejmowana na wniosek posła. Wskazuje się, iż obywatele nie mają prawnych instrumentów, które wymusiłyby na organach przeprowadzenie wysłuchania publicznego (Makowski, 2007). Konsekwencją powyższego może być nieprzeprowadzenie wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektów wywołujących duże zainteresowanie społeczne w sytuacji, gdy osobom zainteresowanym nie uda się przekonać posła, aby na forum komisji sejmowej złożył wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Podobny skutek nastąpi gdy, pomimo złożenia przez posła wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego, komisja nie podejmie stosownej uchwały (Kuczma, 2009b). W związku z powyższym pojawiły się propozycje, aby dokonać zmian w tym zakresie i decyzyję o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego pozostawić w rękach podmiotów, których będzie dotyczył projekt

– duża liczba zgłoszeń byłaby dla ustawodawcy sygnałem, że projekt jest ważny (Wróblewska, 2012) lub też wprowadzić obligatoryjne wysłuchania publiczne w odniesieniu do projektów ustaw, które muszą być konsultowane z określonymi podmiotami (Kuczma 2009a).

2. Metoda badań

W niniejszej publikacji dokonano przede wszystkim analizy regulacji prawnych, w tym ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia praw (dalej jako ustawa o lobbingu), uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 roku Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako Regulaminem Sejmu), uchwały Senatu z dnia 23 listopada 1990 r (dalej jako Regulaminem Senatu), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń.

3. Charakter prawny wysłuchania publicznego

W prawie polskim nie ma normatywnej definicji wysłuchania publicznego. W literaturze można odnaleźć wąskie ujęcie tego pojęcia wskazujące, iż przedmiotowa instytucja polega na dopuszczeniu do głosu w sposób uporządkowany na etapie tworzenia prawa wszystkich, którzy będą dotknięci proponowanym prawem (Dobrowolski, Gorywoda, 2004; zob. także Kuczma, 2009b). Szerszą definicję proponuje G. Makowski wskazując - w ślad za Barrym Checkowayem - iż jest to metoda angażowania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej (Makowski, 2007). Należy jednak mieć na uwadze, iż polskie uregulowanie tej instytucji umożliwia obywatelom udział (poprzez wyrażenie opinii) jedynie w procesie stanowienia prawa, co odpowiada pierwszej z podanych definicji. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko M. Safiana wyrażone w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunał Konstytucyjny z dnia 3 listopada 2006 (K 31/06), który stwierdził, iż wysłuchanie publiczne należy do tych instytucji regulaminowych, które mają na celu urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych. Zapewnia ono prezentację szerszego niż zazwyczaj spektrum opinii przez zainteresowane podmioty publiczne, społeczne i prywatne na temat projektowanych rozwiązań ustawodawczych sprzyjając w ten sposób budowie społeczeństwa obywatelskiego.

Trybunał Konstytucyjny w jedynym jak do tej pory wyroku odnoszącym się do wysłuchania publicznego zwrócił uwagę, iż nie jest to instytucja konstytucyjna. W konsekwencji zaniechanie jego przeprowadzenia nie może przesądzać o niekonstytucyjności procesu legislacyjnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 K 31/06). Jednocześnie M. Safian w powołanym wyżej zdaniu odrębnym do tego wyroku zauważył, iż wysłuchanie publiczne wpisuje się w idee konstytucyjne, zawarte 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”) oraz w art. 4 ust. 1 („Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”). W literaturze jako konstytucyjne podstawy obowiązywania wysłuchania publicznego wskazuje się art. 61 ust. 1 i 2 zapewniający obywatelom prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy, w tym również wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (Dobrowolski i Gorywoda, 2004). Interesujący pogląd prezentuje I. Wróblewska, proponując rozważenie powiązania przedmiotowej instytucji z realizacją normy wynikającej z art. 63 ustawy zasadniczej przyznającej każdemu prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej. Autorka proponuje uczynienie z wysłuchania jednej z form realizacji prawa petycji (Wróblewska, 2012). Pogląd ten koresponduje z poczynioną w doktrynie uwagą, iż na świecie wysłuchanie publiczne zalicza się do mechanizmów umożliwiających wykonywanie obywatelskiego prawa petycji (Wiszowaty, 2006).

4. Procedura wysłuchania publicznego

Wysłuchanie publiczne może dotyczyć projektu ustawy (przeprowadza się je opierając się na przepisach Regulaminu Sejmu) bądź projektu rozporządzenia (zgodnie z art. 9 ustawy o lobbingu oraz rozporządzeniem w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń). Ustawa o lobbingu dopuszcza także dokonanie zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy (art. 7 ust. 1 i 2). W przedmiotowym akcie brak jest określonej procedury, czy i na jakich zasadach takie osoby mogłyby wziąć udział w wysłuchaniu publicznym.

W wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy może wziąć udział każdy, kto w przepisany sposób zgłosi zainteresowanie pracami nad projektem aktu normatywnego. Mogą to być zarówno lobbyści dokonujący zgłoszenia na podstawie ustawy o lobbingu (art. 7 - 8) oraz pozostałe osoby (niebędące lobbyistami), które

zgłosiły swój udział na podstawie art. 70b Regulaminu Sejmu. Z kolei udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu rozporządzenia przysługuje wyłącznie lobbystom - takie uprawnienie przewiduje ustawa o lobbingu (art. 9), ale brak jest analogicznych rozwiązań prawnych w Regulaminie Sejmu. Należy podkreślić, iż zgłoszenie zainteresowania pracami nad danym aktem normatywnym stanowi konieczną przesłankę dopuszczającą do udziału w wysłuchaniu publicznym. Ma ono jedynie charakter deklaratoryjny (Kuczma, 2009b). Dokonanie zgłoszenia nie gwarantuje więc, że wysłuchanie publiczne się odbędzie gdyż do tego jest przede wszystkim potrzebna uchwała komisji do której został skierowany projekt ustawy, a w przypadku rozporządzeń - zarządzenie wysłuchania dokonuje podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu (Horodeńska, 2010). Także dokonanie zgłoszenia nie obliguje podmiotu do uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym gdyż udział taki stanowi przywilej, a nie obowiązek (Kuczma, 2009b). Lobbyści mogą dokonać zgłoszenia z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów oraz wykazu prac legislacyjnych obejmujące projekty rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów i Ministrów. Zgłoszenie wnosi się na urzędowym formularzu do organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu założeń projektu ustawy lub projektu ustawy Radzie Ministrów albo opracowanie projektu rozporządzenia (art. 7 ustawy o lobbingu). Zgłoszenie takie podlega - z wyjątkiem adresów osób fizycznych – udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Inaczej przedstawia się procedura dokonania zgłoszeń w oparciu o Regulamin Sejmu. Zgłoszenie wnosi się do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzu. Zainteresowanie pracami nad projektem ustawy można zgłosić po ogłoszeniu projektu w formie druku, co najmniej 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Zgłoszenie dokonane w tym trybie podlega z kolei udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, z wyjątkiem adresów osób fizycznych.

W odniesieniu do projektów ustaw wysłuchanie publiczne może zostać przeprowadzone dopiero po wniesieniu projektu do Sejmu w trybie określonym przez Regulamin Sejmu (art. 8 ustawy o lobbingu). Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmowana jest na pisemny wniosek złożony komisji przez posła. Może ona zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania (art. 70a ust. 4), przy czym samo wysłuchanie publiczne odbywa się jeszcze przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu (art. 70f ust. 1). Faza „szczegółowego rozpatrywania projektu” przez komisję następuje po zakończeniu pierwszego czytania i w jej trakcie ma miejsce zgłaszanie i rozpatrywanie poprawek dotyczących projektu, a także wysłuchani są eksperci oraz inni zaproszeni goście (Odrowąż Sypniewski, 2010). Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego zawiera w szczególności datę i godzinę

przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Uchwała oraz informacja dotycząca miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, co najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego. W przypadku pilnych projektów ustawy oraz projektu ustawy budżetowej - na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Należy podkreślić, iż w odniesieniu do tej ostatniej grupy projektów udział w wysłuchaniu publicznym mają jedynie lobbyści (wynika to z brzmienia art. 70a ust 6 w świetle którego do pilnych projektów ustaw oraz ustawy budżetowej nie stosuje się przepisu art. 70b ust. 1 stanowiącego o prawie udziału w wysłuchaniu publicznym. Analogicznego zakazu nie ma w ustawie o lobbingu). Wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji. Porządek dzienny posiedzenia komisji nie może obejmować innych punktów – co ma służyć koncentracji postępowania (Szmyt, 2010). Przebiegiem wysłuchania kieruje przewodniczący komisji, który ustala kolejność oraz czas wystąpień uczestników wysłuchania. Zasadą jest, iż każdy podmiot biorący udział może wystąpić tylko raz przy czym przewodniczący komisji może przedłużyć czas wystąpienia (art. 70g). Regulamin Sejmu nie zawiera regulacji określających, jak należy traktować uwagi i postulaty zgłoszone przez uczestników wysłuchania. Zgodzić się należy zatem z Trybunałem Konstytucyjnym, który w uzasadnieniu przytoczonego powyżej wyroku stwierdził, że wysłuchanie publiczne służy jedynie zapoznaniu się z opiniami, które nie są dla organów Sejmu wiążące.

Z kolei prawo udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu rozporządzenia ma podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad tym dokumentem co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Wysłuchanie publiczne przygotowuje i prowadzi przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu, która opracowała projekt. W jego trakcie prowadzący wysłuchanie umożliwia przedstawienie stanowiska wszystkim uczestnikom wysłuchania (§ 6 rozporządzenia w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń). Należy zauważyć, iż analogicznego rozwiązania nie przewiduje Regulamin Sejmu w odniesieniu do projektów ustaw. Nowością w stosunku do zasad zawartych w Regulaminie Sejmu jest nałożenie na prowadzącego wysłuchanie obowiązku bieżącego ustosunkowania się do argumentów uczestników wysłuchania publicznego. W przypadkach wymagających dokonania szczegółowej analizy stanowisko może zostać przedstawione na piśmie w terminie późniejszym - nie dłuższym niż 14 dni.

Wysłuchanie publiczne – dotyczące zarówno projektu ustawy, jak i projektu rozporządzenia – może nie odbyć się w ustalonym terminie lub zostać odwołane. Prezydium komisji (w odniesieniu do projektów rozporządzeń podmiot uprawniony do jego organizacji) może ze względów lokalowych lub technicznych (w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym)

zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego. Z wyżej wymienionych przyczyn można także odwołać wysłuchanie publiczne. Informacje dotyczące powyższego wraz z podaniem przyczyn należy zamieścić w Systemie Informacyjnym Sejmu, a w przypadku projektu rozporządzenia w Biuletynie Informacji Publicznej. W literaturze słusznie dostrzega się zagrożenie związane z tak szeroko określonymi przyczynami umożliwiającymi zmianę terminu lub też odwołanie wysłuchania publicznego, które poprzez swoją ogólnikowość dają organom dużą swobodę w zakresie korzystania z tego uprawnienia (Wróblewska, 2012; Kuczma, 2009b). Szmyt zauważa również, że wysłuchanie publiczne nie może zostać przeprowadzone w odniesieniu do tych projektów ustaw, wobec których, na podstawie art. 51 regulaminu, Sejm skróciłby postępowanie przez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego czytania, czyli bez odsyłania projektu do komisji (Szmyt, 2010).

Począwszy 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 Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał. W świetle 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. Przebieg 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 – inaczej niż w wyżej omówionych aktach - 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. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie. Zobowiązanie komisji do wskazania wniosków oraz przyczyn nieuwzględniania 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 przedstawić w ciągu 30 dni.

5. Wysłuchanie publiczne w świetle prezydenckiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw

Na etapie prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej brano pod uwagę możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektów aktów prawa miejscowego jednakże trudności związane z wprowadzeniem tej instytucji do samorządu terytorialnego zdecydowały o odstąpieniu od tego zamiaru (Wróblewska, 2012; i powołane Biuletyny Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej). Na nowo inicjatywa została podjęta przez działające przy Prezydencie Forum Debaty Publicznej. Efektem prac zespołu Samorząd terytorialny dla Polski jest projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw. Inicjatywa wprowadzenia wysłuchania obywatelskiego na poziomie lokalny spotkała się z aprobatą w doktrynie (zob. Makowski, 2010). W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, iż samorząd terytorialny, zawiera w sobie także prawo polityczne każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Prawo to jest wywodzone przede wszystkim z art. 62 Konstytucji, a także z art. 4 ust. 2, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej. W okresie od marca do lipca 2011 roku projekt ustawy został poddany szerokim konsultacjom, w trakcie których zgłoszono 81 uwag do wysłuchania obywatelskiego. Efektem przeprowadzonych konsultacji było zredukowanie liczby uchwał wymagających obligatoryjnego wysłuchania publicznego, w szczególności zrezygnowano z tego obowiązku w przypadku projektu zmian budżetu. Ograniczono regulacje ustawowe, przekazując organom uchwałodawczym do określania trybu i formy postępowania (zob. sprawozdanie z przebiegu konsultacji społecznych). W rozdziale trzecim projektu ustawy (w brzmieniu uwzględniającym zmiany dokonane w wyniku konsultacji społecznych) zostało uregulowane wysłuchanie obywatelskie, które w świetle zawartej w projekcie definicji stanowi sposób uzyskania opinii mieszkańców i innych zainteresowanych osób i podmiotów o projekcie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Projekt zawiera enumeratywny katalog pięciu uchwał podlegających wysłuchaniu publicznemu:

- projekt statutu jednostki samorządu terytorialnego i zmian w statucie;
- projekt uchwały budżetowej wraz z załączonym projektem uchwały w sprawie wieloletniego planu finansowego;
- projekty uchwał w sprawie planowania rozwoju;
- projekt uchwały rady gminy w sprawie tworzenia, zmiany granic, likwidacji oraz statutów jednostek pomocniczych;
- projekty uchwał w sprawach udziału mieszkańców w planowaniu i realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Projekt ustawy przewiduje możliwość złożenia opinii o projekcie, która w szczególności może zawierać propozycję zmian oraz zakłada przeprowadzenie przynajmniej jednej dyskusji publicznej odbywającej się na sesji organu stanowiącego albo na posiedzeniu właściwej merytorycznie komisji organu stanowiącego. Podobnie jak w przypadku projektów ustaw oraz rozporządzeń – opinie zgłoszone w trakcie wysłuchania obywatelskiego nie mają charakteru wiążącego. Przed przystąpieniem do głosowania w sprawie uchwały, której projekt był przedmiotem wysłuchania publicznego, radni są informowani przez przewodniczącego organu stanowiącego o opiniach złożonych w trakcie wysłuchania obywatelskiego oraz o stanowisku organu wykonawczego wobec tych opinii (art. 9 ust. 4). Ustalenie zasad i trybu przeprowadzenia wysłuchania publicznego powierzono organowi stanowiącemu w drodze uchwały stanowiącej prawo miejscowe.

Podsumowanie

Wysłuchanie publiczne w Polsce reguluje kilka aktów prawnych, przy czym każdy we właściwy sobie sposób określa zasady funkcjonowania tej instytucji. W konsekwencji nie ma jednolitej – w stosunku do wszystkich projektów aktów normatywnych - procedury wysłuchania publicznego. Występujące różnice pomiędzy wysłuchaniami publicznymi dotyczącymi projektów ustaw (z dalszymi odrębnościami wynikającymi z faktu, iż instytucję tę przewiduje zarówno ustawa o lobbingu jak i Regulamin Sejmu), a także projektów rozporządzeń nie znajdują prawnego uzasadnienia. Dotyczy to między innymi wprowadzenia zasady, iż każdy podmiot biorący udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy może wystąpić tylko raz, przy czym analogicznych ograniczeń nie zawiera zarówno rozporządzenie w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń jak i Regulamin Senatu. Kolejny przykład stanowi uniemożliwienie podmiotom zgłaszają-

cym swój udział na podstawie Regulaminu Sejmu uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym dotyczącym pilnych projektów ustaw oraz projektu ustawy budżetowej, podczas gdy z prawa tego mogą korzystać lobbysci. Również niezrozumiałe jest zawężenie uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektów rozporządzeń tylko do lobbystów. Należy również zauważyć, iż prowadzący wysłuchanie publiczne dotyczące projektu rozporządzenia ma obowiązek ustosunkowania się do argumentów uczestników wysłuchania publicznego (jeszcze dalej idące obowiązki w tym zakresie przewiduje Regulamin Senatu). Takiej procedury nie przewiduje jednak Regulamin Sejmu, chociaż biorąc pod uwagę rangę materii ustawowej – sytuacja powinna być odwrotna.

Wielość regulacji prawnych sprawia, że jest to instytucja mało czytelna i skomplikowana z punktu widzenia obywatela, który chciałby przedstawić swoje opinie i oczekiwania w odniesieniu do projektu aktu prawnego, którym jest zainteresowany. Mając na uwadze obecny stan prawny, należałoby postulować uchwalenie nowej ustawy, która w sposób całościowy ureguluje funkcjonowanie wysłuchania publicznego. Właściwa wydaje się propozycja I. Wróblewskiej, aby powiązać wysłuchanie publiczne z normą wynikającą z art. 63 Konstytucji. Wówczas nowa regulacja prawna stanowiłaby realizację delegacji konstytucyjnej wskazującej, iż tryb rozpatrywania petycji określi ustawa (Wróblewska, 2012). W szczególności pożądane byłoby określenie – na wzór projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – projektów ustaw, w odniesieniu do których byłby obowiązek przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

Literatura

1. Dobrowolski P., Gorywoda Ł. (2004), *Publiczne wysłuchanie: Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, Raport Instytutu Sobieskiego 9
2. Dobrowolski P., *Trzy lata publicznego wysłuchania w Polsce*, http://www.dobrowol.org/publicznawysluchanie_PWpo3latach.doc [4.03.2012]
3. Horodeńska K. (2010), *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce*, w: Bożyk S., Jamróz A. (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Temida 2, Białystok
4. Makowski G. (2007), *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce, jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, w: Rymśka M. (red.), *Organizacje pozarządowe Dialog obywatelski Polityka państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa

5. Makowski G., Zbieranek J. (2007), *Lobbing w Polsce - żywy problem, martwe prawo*, Instytut Spraw Publicznych 79
6. Makowski G. (2010), *Nowe ramy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych*, w: Makowski G, Sobiesiak P (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
7. Kuczma P. (2009a), *Niemoc wysłuchań publicznych*, Rzeczpospolita z dnia 18 kwietnia 2009, <http://www.rp.pl/artypk/292743.html?print=tak> [04.03.2012]
8. Kuczma P (2009b), *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów* w: Blicharz J., Boćb J. (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Limited, Wrocław
9. Odrowąż Sypniewski W. (2010), *Zagadnienie wykładni art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu na przykładzie Komisji Finansów Publicznych*, w: *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa
10. Szymt A. (2010), *Uchwała komisji sejmowej o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego*, w: *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa
11. Wiszowaty M. (2006), *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, Przegląd Sejmowy 5
12. Wróblewska I. (2012), *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, Przegląd Sejmowy 3
13. Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,13,inicjatywa-ustawodawcza-prezydenta-rp.html> [10.06.2013]
14. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (2011), *Sprawozdanie z przebiegu konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw*, Warszawa, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,13,inicjatywa-ustawodawcza-prezydenta-rp.html> [10.06.2013]
15. Uzasadnienie projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/materialy> [10.06.2013]
16. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa Dz.U. nr 169, poz. 1414 ze zm.
17. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. MP z 2012 nr 32

18. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, t.j. M.P z 2010 nr 39 poz. 542 ze zm.
19. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu, M.P. nr 558
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń, Dz.U. nr 30, poz. 207

Public hearing in Polish law system - selected issues

Abstract

Public hearing allows the citizens to submit their opinion concerning legal acts' proposals and at the same time to participate in the law making process. This article analyses legal norms regulating above-mentioned Polish law public hearing. The Presidential bill related to public hearing on the local government level was also taken into the consideration.

Keywords

public hearing, law setting