

**Piotr W. Juchacz**

## Analiza normatywna instytucji wysłuchania publicznego. Studium z filozofii publicznej

### *I. Praktyczne polityczne możliwości jako przedmiot analizy filozofii politycznej*

W artykule *Reflections on Rousseau: Autonomy and Democracy* Joshua Cohen wyróżnia trzy rodzaje krytycyzmu praktyk społecznych: *krytycyzm moralny* (*moral criticism*) badający rozbieżności pomiędzy zasadami moralnymi a praktyką społeczną; *krytycyzm demaskatorski* (*unmasking criticism*) odsłaniający rzeczywiste interesy motywujące działanie jednostek w kontekście deklarowanych przez nie uzasadnień oraz *krytycyzm polityczny* (*political criticism*). W niniejszych rozważaniach interesuje nas ten ostatni, toteż przyjrzymy mu się bliżej. Według Cohena

krytycyzm polityczny ma swoje własne cele i standardy (odmienne od pozostałych dwóch typów krytycyzmu – przyp. P.W.J.). Krytycy polityczni uważają, że istniejące instytucje są zasadniczo pełne wad, ponieważ nie są zdolne do zadośćuczynienia zasadom, które mogłyby zostać zaspokojone, biorąc ludzi takimi jakimi są, a instytucje takimi jakimi mogą być. [...] Sądząc, że zasady których używają w krytyce mogłyby zostać spełnione przez alternatywną formę współpracy społecznej, krytycy polityczni muszą wskazać rozwiązania polityczne, które ich krytycyzm ma na celu rozwinąć – jakie istnieją alternatywy i jak mogą one działać jako stabilny zestaw instytucji. Siła ich krytycyzmu istniejących instytucji ostatecznie zależy od siły i wiarygodności tychże alternatyw<sup>1</sup>.

Dla Cohena najpierwszym przykładem filozofa politycznego realizującego ten wzorzec krytycyzmu politycznego zorientowanego na propo-

<sup>1</sup> Joshua Cohen, „Reflections on Rousseau: Autonomy and Democracy”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 15, No. 3, Summer 1986, s. 297.

nowanie żywotnych i realizowalnych alternatyw społecznej kooperacji jest Jean-Jacques Rousseau, piszący o „instytucjonalnym ideale realizującym autonomię w warunkach współzależności”<sup>2</sup>. Toteż

w obliczu rozpowszechnionego pośród krytyków politycznych sceptycyzmu co do gwarancji, że historia wytworzy taki ideał, i szerokiej zgody iż nieobecność takich gwarancji czyni wypracowanie ideałów politycznych ważnym przedsięwzięciem, dzieło Rousseau jako teoretyka instytucji pozostaje paradygmatem i rozumnym punktem wyjścia *egalitarnego krytycyzmu politycznego*<sup>3</sup>.

Na tak rozumiany krytycyzm polityczny zwraca uwagę (przywołując powyższy tekst Cohena) John Rawls w pracy *Justice as Fairness. A Restatement* omawiając role i zadania filozofii politycznej, jako z natury zainteresowanej *badaniem granic praktycznie realizowalnych możliwości politycznych (probing the limits of practicable political possibilities)*. W tej roli filozofia polityczna nabiera charakteru *realistycznie utopijnego*. Jako taka przyjmuje założenie, że możliwe jest istnienie przyzwoitego porządku politycznego (*decent political order*) w postaci rozsądnie sprawiedliwego ustroju demokratycznego, który jakkolwiek niedoskonały, stanowi sprawiedliwy system współpracy pomiędzy obywatelami postrzegającymi się wzajemnie jako wolni i równi, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze jego podstawowych instytucji społecznych i politycznych<sup>4</sup>. Jej zadanie polega więc na próbie odpowiedzi na pytanie, jak takie sprawiedliwe społeczeństwo demokratyczne mogłoby wyglądać, jakie ideały próbowałoby realizować, jakie zasady starałoby się wcielać w życie? Jednakże te próby odpowiedzi dokonywane przez filozofię polityczną muszą koniecznie mieć charakter *realistycznej utopii*.

Filozofia polityczna według Rawlsa

postrzega świat polityczny jako trwały system kooperacji w czasie, praktycznie mówiąc w nieskończoność. Filozofia polityczna jest związana z polityką ponieważ musi zajmować się [...] praktycznymi politycznymi możliwościami (*practical political possibilities*)<sup>5</sup>.

To w konsekwencji prowadzi Rawlsa do zwrócenia uwagi na konieczność podjęcia w jej ramach rozważań zarówno nad fundamentalnymi

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> John Rawls, *Justice as Fairness. A Restatement*, edited by Erin Kelly, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge 2001, s. 4.

<sup>5</sup> John Rawls, „The Idea of an Overlapping Consensus”, w: J. Rawls, *Collected Papers*, edited by Samuel Freeman, Harvard University Press, Cambridge 1999, s. 447.

zagadnieniami instytucjonalnymi, jak i podstawowymi założeniami rozumnej psychologii moralnej<sup>6</sup>. W poniższych analizach będziemy brali pod uwagę oba wymienione obszary. Albowiem przyświecać nam będą te nauki odebrane od Jana Jakuba Rousseau, zgodnie z którymi badając czy może istnieć w danym ustroju społecznym i dobrze funkcjonować dana instytucja oraz prawo regulujące zasady jej działania, powinniśmy po pierwsze brać ludzi takimi jakimi są, a prawa i instytucje jakimi być mogą<sup>7</sup>, nie zapominając jednak o tym – i to po drugie – że aby zdrowy osąd wyrobić sobie o funkcjonowaniu badanej instytucji należy wiedzieć nie tylko to, jak być powinno, ale i przede wszystkim w punkcie wyjścia: jak jest<sup>8</sup>.

## II. Nowa instytucja demokratyczna – wysłuchanie publiczne

Z takiego oto zaplecza teoretycznego – z jednej strony konieczności zainteresowania się przez filozofię polityczną praktycznymi politycznymi możliwościami oraz z drugiej strony z podzielenia głębokiego przekonania o niezbędnej dla rozwoju demokracji potrzebie upowszechniania różnorodnych form zaangażowania publicznego obywateli – wyrasta moje zainteresowanie jedną z najmłodszych w Polskiej demokracji instytucji publicznego angażowania obywateli w procesy stanowienia prawa, a mianowicie *wysłuchaniem publicznym (public hearing)*.

Instytucja wysłuchania publicznego została w Polsce wprowadzona stosunkowo niedawno w ramach *Ustawy o Działalności Lobbyingowej w procesie stanowienia prawa* z 7 lipca 2005 roku (Rozdział II, artykuł 8 – projekty ustaw i artykuł 9 – projekty rozporządzeń)<sup>9</sup>, a także poprzez *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku*

<sup>6</sup> John Rawls, „The Idea of an Overlapping Consensus”, w: J. Rawls, *Collected Papers*, edited by Samuel Freeman, Harvard University Press, Cambridge 1999, s. 447.

<sup>7</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Umowa społeczna*, przeł. Antoni Peretiatkowicz, PWN, 1966, s. 8.

<sup>8</sup> Zob. Jean-Jacques Rousseau, *Emil*, przeł. W. Husarski, Wrocław 1955, s. 370.

<sup>9</sup> Zob. cała *Ustawa o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa* w Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414; *Ustawa z dnia 29 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw* w art. 3 wprowadziła kilka doprecyzowujących zmian w w/w ustawie (zob. Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 337), nie odnoszą się one jednak do instytucji wysłuchania publicznego.

w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń<sup>10</sup>, oraz art. 1 pkt. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dodający w dziale II rozdział 1a zatytułowany *Wysłuchanie Publiczne*<sup>11</sup>.

Wysłuchanie publiczne stanowi typowy przykład tradycyjnej metody zwiększenia wpływu obywateli na podejmowane decyzje i jest stosowane już od lat w wielu państwach Europy Zachodniej i USA. Wysłuchanie publiczne od samego początku zaproponowania jego wprowadzenia do polskiego systemu demokratycznego wzbudzało – i nadal wzbudza – liczne kontrowersje, dotyczące zarówno typu konsultacji społecznych jakie dzięki tej instytucji mają miejsce, jak i szczegółowych uregulowań prawnych odnoszących się do sposobu jego funkcjonowania. Od czasu wprowadzenia tej instytucji w Polsce w Sejmie RP podjęto decyzje o zorganizowaniu dwudziestu trzech wysłuchań publicznych: siedmiu w Sejmie V kadencji (2005-2007; z czego jedno odwołano), dwunastu w Sejmie VI kadencji (2007-2011) oraz – w okresie do końca 2012 roku – czterech w Sejmie VII kadencji<sup>12</sup>. Biorąc pod uwagę ilość ustaw uchwalonych w tym samym sześcioletnim okresie czasu nie jest to liczba imponująca.

Jednakże przeprowadzenie dwudziestu dwóch wysłuchań publicznych (jak i nagłośnienie sporu wokół odwołanego wysłuchania publicznego w sprawie zmian ustaw dotyczących ordynacji samorządowej)<sup>13</sup>, z których kilka – dotyczących najbardziej kontrowersyjnych ustaw – wzbudziło większe zainteresowanie społeczne, zaś informacje o nich przebiły się w mediach i dotarły do szerszych warstw społeczeństwa

<sup>10</sup> Dz. U. z 2006 roku Nr 30, poz. 207.

<sup>11</sup> Zob. M. P. Nr 15, poz. 194; Szczegółowe zasady przeprowadzenia wysłuchania publicznego przez daną Komisję Sejmową w sprawie projektu ustawy określone zostały w *Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dział II, Rozdział 1a.

<sup>12</sup> Zobacz informację o ostatnio przeprowadzonych wysłuchaniach publicznych na stronach internetowych Sejmu RP: [http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/inf\\_wys\\_pub](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/inf_wys_pub).

<sup>13</sup> By uniknąć nieporozumień warto wyraźnie podkreślić, że w latach 2006-2012 w Sejmie RP podjęto decyzję o zorganizowaniu dwudziestu trzech wysłuchań publicznych, wszakże odbyły się dwadzieścia dwa wysłuchania, albowiem jedno z wysłuchań zostało odwołane (zob. szerzej przypis 54 w niniejszym artykule). Ilekroć odnoszę się w artykule do decyzji o *ogłoszonych* wysłuchaniach publicznych piszę o dwudziestu trzech wysłuchaniach, wszakże już w kontekście *przeprowadzonych* wysłuchań piszę o dwudziestu dwóch wysłuchaniach.

polskiego, pozwala zauważyć, że instytucja wysłuchania publicznego powoli zakorzenia się w świadomości zarówno polityków, jak i obywateli, a także – co ma olbrzymie znaczenie popularyzujące w przypadku wszelkich nowych rozwiązań instytucjonalnych – przedstawiciele mediów. Tym samym można pokusić się o pierwsze podsumowania funkcjonowania wysłuchania publicznego w Polsce, przyjrzeć jego zaletom i wadom, zidentyfikować te elementy, które spełniają pokładane w nim nadzieje oraz te, które budzą niechęć i niezadowolenie, a także sformułować wnioski dotyczące koniecznych reform prawa mu poświęconego, tak by wskazać optymalny sposób jego dalszego wykorzystywania w otwartym na obywateli, inkluzywnym procesie legislacyjnym.

### III. Założenia metodologiczne

W niniejszych rozważaniach poświęconych instytucji wysłuchania publicznego łączę dwie perspektywy badawcze: pierwsza, zakorzeniona w najnowszych teoriach demokracji deliberatywnej opiera się na przekonaniu, że instytucje polityczne w ich obecnej postaci są – przynajmniej częściowo – wynikiem ludzkiego zamysłu i świadomej rozumnej woli obywateli i ich reprezentantów, by ustanowić je w sposób taki właśnie, a nie inny.

Druga perspektywa uzupełnia poprzednią o realistyczną przesłankę, zgodnie z którą – jak pisze Johan P. Olsen –

Wymogi procesów doskonałego projektowania są raczej trudne, i nie można zakładać, że obywatele lub rządy we współczesnych demokracjach – biorąc pod uwagę wszelkie uwarunkowania – będą miały wolę, zrozumienie i wpływ zakładany przez podejście projektujące (*design approach*). Rzadko kiedy wystarczy by konstruktorzy określali rozwiązania instytucjonalne, zachowanie i wyniki poprzez dekret lub przepisy prawa. Wysiłki konstrukcyjne i reformatorskie mają tendencję – uwzględniając wiele warunków – do generowania oporu, obrony *status quo* lub alternatywnych programów zmiany, pociągających za sobą konkurencyjne twierdzenia dotyczące tego, które instytucje są ważne, a także jakie istotne związki przyczynowe i kryteria normatywne powinny być stosowane do oceny instytucji. W takich okolicznościach zmiana instytucjonalna i jej efekty mogą być zarówno niezamierzone, nieprzewidziane i niepożądane, jak i zamierzone, przewidziane i pożądane<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Johan P. Olsen, *Governing Through Institution Building. Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 6-7.

W prezentowanej perspektywie badawczej uznaję wagę obu wymienionych czynników, zarówno znaczenia ludzkiej woli, jak i okoliczności zewnętrznych. I nie podzielam tym samym zdania tych, którzy to wyłącznie w perspektywie autonomii instytucjonalnej pragną analizować przemiany instytucji, zamiary obywateli redukując do roli drugorzędного czynnika.

W niniejszych rozważaniach nad instytucją wysłuchania publicznego starałem się uniknąć zarzutu, jaki czasami stawia się filozofom politycznym, a mianowicie skoncentrowania się w analizach na porządku normatywnym i oderwania od praktyki realnie funkcjonującego tu i teraz ustroju demokratycznego. Teoretykom demokracji deliberatywnej zarzucano na przykład,

że wiele pracy włożono w próby sprecyzowania, co naukowcy rozumieją przez deliberację. Nie dość wszakże było powiedziane, jak ona rzeczywiście działa pomiędzy obywatelami<sup>15</sup>.

W przyjmowanym przeze mnie ujęciu analiza realnie funkcjonujących instytucji demokratycznych oraz wyniki badań na rzeczywistością demokratyczną stanowią niezbędny element warsztatu filozofii politycznej, która z jednej strony nie zapomina o swej normatywnej realistycznie utopijnej perspektywie, z drugiej zaś o koniecznym związku z praktyką. Albowiem – jak słusznie zauważyła Simone Chambers w klasycznym już dzisiaj artykule *Deliberative Democratic Theory* –

badania empiryczne mogą być bezcenne, aby trzymać teoretyków normatywnych (*normative theorists*) w ryzach i skupić ich uwagę na pewnych specyficznych pytaniach dotyczących projektowania instytucjonalnego. Jednakże badania empiryczne nie mogą mieć ani ostatecznego, ani wiodącego słowa w deliberatywnej teorii demokracji<sup>16</sup>.

Dlatego oparta na dostępnych dokumentach analiza funkcjonowania instytucji wysłuchania publicznego w Polsce (komponent empiryczno-analityczny) stanowi punkt wyjścia – istotny, ale niewystarczający – do filozoficznych rozważań, które z jednej strony zakorzenione są w wiedzy dotyczącej najnowszych koncepcji współczesnej filozofii politycznej oraz teorii demokracji (komponent teoretyczny), zaś z drugiej stanowią samodzielne badania z zakresu normatywnej filozofii

<sup>15</sup> Mark Button, Kelvin Mattson, „Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation”, *Polity*, No. 31, Summer 1999, s. 612.

<sup>16</sup> Simone Chambers, „Deliberative Democratic Theory”, *Annual Review of Political Science*, No. 6 (2003), s. 320.

politycznej, których cel jest nie tylko czysto poznawczy, lecz również – zgodnie z tym co pisał Joshua Cohen – stara się wypełnić zadanie stawiane współcześnie filozofom politycznym, którzy „muszą wskazać rozwiązania polityczne, które ich krytycyzm ma na celu rozwinąć – jakie istnieją alternatywy i jak mogą one działać jako stabilny zestaw instytucji”<sup>17</sup> (komponent normatywno-praktyczny).

Analiza przeprowadzonych w Sejmie RP wysłuchań publicznych pozwala nam na połączenie rozważań teoretycznych z wiedzą opartą o analizę rzeczywistego przebiegu jednej z metod konsultacji publicznych, co w efekcie prowadzi nas do charakterystycznego dla deliberatywnych teorii demokracji połączenia rozważań deskryptywnych, normatywnych i praktycznych. Przywołajmy tu zdanie Jamesa Bohmana, który w pracy *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy* podkreśla, że w ramach często odmiennych koncepcji demokracji deliberatywnej zauważyć jednak można łączący je

silny nacisk na *wzajemne powiązanie zagadnień normatywnych, deskryptywnych i praktycznych*. [Albowiem] teoria demokracji deliberatywnej musi być adekwatna na wszystkich trzech poziomach, *jeżeli ma być przewodnikiem dla praktyki politycznej i reform*<sup>18</sup>.

Tak, jak teoretyk demokracji może wiele nauczyć się z analizy rzeczywistego przebiegu wysłuchań publicznych, tak analiza z perspektywy teorii demokracji może skutecznie wpływać na udoskonalenie funkcjonowania instytucji wysłuchania publicznego.

Toteż filozof polityczny analizując instytucję wysłuchania publicznego nie ogranicza się do analiz pozwalających na zrozumienie sposobów jej dotychczasowego funkcjonowania, opisu jej znaczenia w polskim systemie konsultacji społecznych w procesie legislacyjnym oraz wpływu na wszystkie podmioty biorące w nim udział. Dążąc do realizacji *normatywno-praktycznego* komponentu rozważań filozof polityczny ma za zadanie wskazać konieczne reformy istniejącej instytucji, tak by wypełniała ona swoją funkcję w danym systemie demokratycznym służąc władzom i obywatelom w procesie transparentnego i inkluzyjnego tworzenia prawa. Albowiem – w ramach podzielanego przeze mnie stanowiska – przyjmuje się, że dobrze zaprojektowana

<sup>17</sup> Joshua Cohen, „Reflections on Rousseau: Autonomy and Democracy”, w: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 15, No. 3, Summer 1986, s. 297.

<sup>18</sup> James Bohman, *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, MIT Press, Cambridge 1996, s. 4 (podkreślenie – P.W.J.).

instytucja winna przyczyniać się do budowania porozumienia pomiędzy obywatelami, a jeżeli ono nie jest w pełni możliwe, to przynajmniej do zmniejszenia różnic pomiędzy nimi, przybliżenia stanowisk i wzajemnego zrozumienia uzasadnień podawanych przez zwolenników innego rozwiązania. To jedno z podstawowych założeń teorii demokracji deliberatywnej obecne zarówno u Rawlsa w postaci *praktycznej roli filozofii politycznej*, jak i u Amy Gutmann i Denisa Thompsona, którzy podkreślają konieczność przestrzegania w debacie publicznej *zasady minimalizowania moralnej niezgody (the principle of the economy of moral disagreement)*, zgodnie z którą

podając uzasadnienia dla swoich decyzji, obywatele i ich przedstawiciele powinni próbować znajdować uzasadnienia, które minimalizują różnice pomiędzy nimi a ich oponentami. [...] Poprzez minimalizowanie niezgody pomiędzy sobą, obywatele i ich przedstawiciele mogą kontynuować wspólną pracę nad znalezieniem wspólnej podstawy, nawet jeżeli nie w kwestii polityk, które doprowadziły do różnicy zdań, to nad mającymi z nimi związek politykami w sprawie których istnieje większa szansa na znalezienie porozumienia<sup>19</sup>.

Ich zdaniem jest to jeden z najlepszych sposobów kształtowania wzajemnego szacunku pomiędzy obywatelami, a tenże stanowi przecież samo jądro demokracji deliberatywnej.

Oczywiście Gutmann i Thompson mają świadomość trudności i wyzwań jakich wymaga od polityków i obywateli kompromis, o którym w najnowszej pracy *The Spirit of Compromise* (2012) piszą, iż stanowi „najtrudniejszy sposób rządzenia, wyjąwszy wszystkie inne”<sup>20</sup>. Podkreślają, że systematyczne odrzucanie kompromisu w polityce – rozumianego przez nich jako porozumienie, w którym wszystkie strony poświęcają coś w celu udoskonalenia, z ich perspektywy, *status quo* i w którym ustępstwa są przynajmniej w części wynikiem woli drugiej strony<sup>21</sup> – stanowi w dłuższym okresie czasu poważny problem dla każdej demokracji, albowiem uniemożliwiając porozumienie w sprawach koniecznych reform i pożądanym zmian prowadzi bądź to do utrwalenia *status quo*, bądź to do zmian niezamierzonych i niepożądanych, do których dochodzi pod wpływem grup interesów wykorzystujących bierność rządzących<sup>22</sup>. Jedną z podstawowych przyczyn odrzucania kompromi-

<sup>19</sup> Amy Gutmann, Denis Thompson, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton 2004, s. 7.

<sup>20</sup> Amy Gutmann, Denis Thompson, *The Spirit of Compromise. Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It*, Princeton University Press, Princeton 2012, s. 2.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 10.

su lub otwartości na jego zawarcie jest – zdaniem Gutmann i Thompsona – przyjmowane przez polityków i obywateli w danej sytuacji odpowiednie nastawienie (*mindset*), czyli

zbiór postaw i argumentów, które skłaniają daną jednostkę do organizowania myślenia i działania w sposób, który czyni pewne rozważania i wybory istotniejszymi niż inne. Jest to połączenie stanów poznawczych i skłonności, wpływające zarówno na to, jak ktoś na ogół konceptualizuje dane zjawiska i dyskutuje o nich, jak i na to, jak ktoś jest skłonny działać na podstawie tych konceptualizacji i argumentów<sup>23</sup>.

Autorzy rozróżniają nastawienie kompromisowe i bezkompromisowe. W kontekście naszych rozważań nad wysłuchaniem publicznym należy podkreślić, iż zasady funkcjonowania tej instytucji konsultacji publicznych sprzyjają przybieraniu przez uczestniczących w niej obywateli *nastawienia bezkompromisowego* (*an uncompromising mindset*), stanowiącego „zbiór postaw i argumentów, które zachęcają do zajmowania nieugiętego stanowiska (*standing on principle*) i braku zaufania do oponentów”<sup>24</sup>.

Podkreślałem już w powyższych rozważaniach znaczenie przeprowadzanej przez filozofa politycznego analizy normatywnej danej instytucji, której nieodłącznym elementem jest wskazanie wiarygodnych i realistycznych alternatyw. Zasadnicze znaczenie przypada podawanym uzasadnieniom wskazującym, że nowe rozwiązanie będzie lepsze pod jakimiś istotnymi względami od istniejącego. Daniel Shapiro opisuje częstokroć występujący we współczesnej filozofii politycznej rodzaj błędnego rozumowania, który określa mianem *nirvana*<sup>25</sup>, podając jako jego ilustrację następującą przypowieść:

Cesarz rzymski chciał usłyszeć najlepszych śpiewaków w swoim cesarstwie. W końcu pozostało dwóch finalistów. Cesarz wysłuchał pierwszego z nich, był zdegustowany i bezzwłocznie oznajmił, że nagroda przypada drugiemu finalście, ponieważ z pewnością musi on być lepszy niż pierwszy<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 64-65.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 3. Szerzej zagadnienie to omawiam w artykule: Piotr W. Juchacz, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonyzującej”, w: Karolina M. Cern, Piotr W. Juchacz, Ewa Nowak (red.), *Etyka Życia Publicznego*, Wydawnictwo IF UAM, Seria: Co-Opera, tom VI, Poznań 2009, s. 55-82.

<sup>25</sup> Termin zapożycza od Harolda Demsetza, „Information and Efficiency: Another Viewpoint,” *Journal of Law and Economics* 12 (1969), s. 1-22.

<sup>26</sup> Daniel Shapiro, *Is Welfare State Justified?*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 3.

Shapiro zwraca uwagę na oczywisty błąd w rozumowaniu cesarza, gdyż drugi śpiewak mógł być wcale nie lepszy, a nawet gorszy od pierwszego, a „cesarz powinien wysłuchać obu, aby powziąć właściwy osąd”<sup>27</sup>. Należy więc wyraźnie podkreślić, że kluczowe znaczenie przy ocenie wiarygodności formułowanych alternatywnych propozycji odgrywać będą w równym stopniu co same proponowane nowe czy też zmodyfikowane rozwiązania instytucjonalne, także ich uzasadnienia, czyli wskazanie, dlaczego i w jaki sposób taka a nie inna propozycja zmian przyczyni się do lepszej realizacji zadań stawianych danej instytucji. Albowiem, jak słusznie zauważa Shapiro, samo

zidentyfikowanie bardzo złej lub niesprawiedliwej cechy danej instytucji, nawet zasadniczej jej cechy, nie daje [filozofowi politycznemu] rozstrzygającego czy nawet wystarczającego powodu, aby położyć jej kres lub zreformować ją, ponieważ zreformowana lub nowa instytucja może wcale nie być lepsza<sup>28</sup>.

Nie wystarczy więc wskazać na ograniczenia, braki czy niesprawiedliwości jakie dostrzegamy w istniejącej instytucji, lecz koniecznym jest także uzasadnienie alternatywnego rozwiązania instytucjonalnego, które wyraźnie wykaże zarówno wyższość nowej propozycji (wyeliminowanie wskazanych ograniczeń, braków czy niesprawiedliwości), jak i – co równie ważne – wskaże drogę dojścia do niej, czyli mechanizmy i procesy, które prowadzą do jej wprowadzenia. Albowiem tym właśnie różni się filozofia polityczna w jej roli jako filozofii publicznej, że zawiera w sobie transdyscyplinarne nastawienie na korzystanie z osiągnięć nauk społecznych, co umożliwia jej wiarygodne proponowanie realistycznych alternatyw.

Na zakończenie naszych krótkich rozważań metodologicznych, wprowadzających do dalszych szczegółowych analiz, zastanówmy się jeszcze nad pytaniem o reprezentatywność niniejszych rozważań, jakie można by postawić w kontekście zaledwie dwudziestu trzech przypadków wysłuchań publicznych<sup>29</sup>, jakie poddane zostały analizie. Od-

<sup>27</sup> Daniel Shapiro, *Is Welfare State Justified?*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 3. Shapiro wskazuje jako źródło przypowieści artykuł: Peter J. Boettke, „James M. Buchanan and the Rebirth of Political Economy,” w: Steve Pressman and Ric Holts (eds.), *Against the Grain: Economic Dissent in the 20th Century*, Brookfield, VT: Edgar Elgar, 1997, s. 9-10.

<sup>28</sup> Daniel Shapiro, *Is Welfare State Justified?*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 3.

<sup>29</sup> Zob. szerszą dyskusję na temat problematyki ‘small studies’ w naukach społecznych w książce: Gary King, Robert O. Keohane, Sidney Verba, *Designing So-*

powieźdź wymaga dwojakiego zastrzeżenia: po pierwsze, przeanalizowałem wszystkie wysłuchania publiczne, jakie do tej pory odbyły się w Polsce (do końca 2012 roku); po drugie, funkcjonowanie danej instytucji w porządku demokratycznym przez siedem lat stanowi, moim zdaniem, wystarczającą podstawę do krytycznej analizy jej dotychczasowego funkcjonowania i pokuszenia się o propozycje jej udoskonalenia; po trzecie, pomimo iż prezentowana analiza z jednej strony wykazuje w wielu punktach zbieżność z wskazywanymi w międzynarodowej literaturze przedmiotu problemami i trudnościami związanymi z funkcjonowaniem instytucji wysłuchania publicznego, zaś zaproponowane rozwiązania i wnioski z niej płynące mają – mam nadzieję – również pewną ogólną wartość teoretyczną wzbogacającą wiedzę o instytucji wysłuchania publicznego, to z drugiej strony należy wyraźnie zaznaczyć, że niemała część analizowanych trudności i wad wysłuchania publicznego związana jest z konkretnymi rozwiązaniami prawnymi i praktyką jego funkcjonowania w Polsce, a więc ma charakter kontekstualny. Tym niemniej wiele z nich może również pojawić się w praktyce funkcjonowania wysłuchania publicznego w innych krajach.

#### *IV. Proces wysłuchania publicznego*

Rozważając problemy związane z wysłuchaniem publicznym musimy nade wszystko unikać koncentrowania się wyłącznie na samym wydarzeniu wysłuchania przed komisją sejmową, lecz postrzegać je w sposób dynamiczny, jako *proces składający się z trzech faz*, z których każda jest równie ważna w ostatecznej ocenie jego sukcesu lub porażki. Wysłuchanie publiczne nie stanowi procesu oderwanego od zewnętrznego wobec niego świata społeczno-politycznego. Dlatego należy je rozpatrywać w odpowiednich kontekstach, z których najważniejsze stanowią otoczenie społeczno-publiczne, otoczenie medialne, otoczenie polityczne oraz otoczenie formalno-prawne<sup>30</sup>. Każde z nich wywiera określony znaczący wpływ na funkcjonowanie wysłuchania publicz-

*cial Inquiry. Scientific inference in qualitative research*, Princeton University Press, Princeton 1994.

<sup>30</sup> Zagadnienie to analizuję szerzej w artykule: Piotr W. Juchacz, „On Political, Media, Cultural and Legal Environments of the Institution of Public Hearing in Poland”, in: Tadeusz Buksiński (ed.), *Identities and Modernizations*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2013, s. 87-100.

nego jako formy konsultacji społecznych. Moim zdaniem proces wysłuchania publicznego składa się z następujących trzech faz, posiadających odmienne metody, zakres i cel:

*1. Faza pierwsza – przed wystąpieniem publicznym:*

podstawowy przedmiot rozważań poświęconych pierwszej fazie wysłuchania publicznego dotyczy rozwiązań formalno-prawnych przyjętych w Regulaminie Sejmu RP, w tym przede wszystkim fundamentalnemu *zagadnieniu zwoływania wystąpienia publicznego*, w ramach którego wyróżniamy siedem obszarów problemowych, które naszym zdaniem wymagają szczególnej uwagi i szczegółowej analizy.

*2. Faza druga – wystąpienie publiczne podczas posiedzenia komisji sejmowej:*

kluczowe zagadnienie rozważań poświęconych drugiej fazie stanowi *struktura dyskursu* dominująca podczas wystąpienia publicznego; w szczególności rozważyć należy a) problem braku możliwości dyskusji i odnoszenia się do wypowiedzi innych, b) używania przez osoby uczestniczące w wystąpieniu publicznym z jednej strony języka biurokratycznego lub naukowego, z drugiej zaś języka potocznego, c) wyzwania natury psychicznej związane z występowaniem publicznym, d) zagadnienie sformułowania podsumowania wystąpienia publicznego, e) zjawisko „trzech kręgów partycypacji i wpływu”, czyli braku równego dostępu uczestników wystąpienia publicznego do procesu legislacyjnego, f) kontekst polityczny, g) warunki efektywnego wystąpienia publicznego.

*3. Faza trzecia – po wystąpieniu publicznym:*

kluczowe zagadnienie rozważań poświęconych tej fazie dotyczy *wpływu*, jaki wystąpienie publiczne wywarło na dalsze prace nad danym rozwiązaniem prawnym; zasadnicze problemy do rozważenia dotyczą publikacji stenogramów z wystąpienia publicznego w biuletynie sejmowym oraz konieczności sformułowania podsumowania, a także fundamentalnego znaczenia rzetelnej informacji w mediach o przebiegu danego wystąpienia publicznego.

W dalszych rozważaniach dokonam szczegółowej analizy wyłącznie pierwszej fazy procesu wystąpienia publicznego, zwracając szczególną uwagę na kwestie sporne i problemy związane z funkcjonowaniem tej

instytucji konsultacji obywatelskich w Polsce<sup>31</sup>. Ponieważ nasza uwaga będzie skoncentrowana na funkcjonowaniu instytucji wysłuchania publicznego w procesie tworzenia ustaw w Sejmie RP, to poniżej omówimy kilka podstawowych zagadnień i problemów związanych z konkretnymi rozstrzygnięciami prawnymi przyjętymi w wyżej wymienionych aktach prawnych regulujących zasady jego funkcjonowania w Polsce, koncentrując się przede wszystkim na zapisach znajdujących się w poświęconym tej procedurze konsultacji obywateli rozdziale 1a w *Regulaminie Sejmu RP*.

*V. Faza pierwsza – przed wysłuchaniem publicznym.  
Zagadnienie zwoływania wysłuchania publicznego*

Rozważania dotyczące pierwszej fazy procesu wysłuchania publicznego poświęcone będą rozwiązaniom formalno-prawnym przyjętym w Regulaminie Sejmu RP i skoncentrują się na *zagadnieniu zwoływania wysłuchania publicznego*, w ramach którego wyróżniam siedem obszarów problemowych, które wymagają szczególnej uwagi i szczegółowej analizy.

Owe siedem problemów to:

- A) kto powinien mieć możliwość składania wniosku o zwołanie wysłuchania publicznego?
- B) fakultatywność vs arbitralność zwołania wysłuchania publicznego;
- C) moment zwoływania wysłuchania publicznego;
- D) problem upublicznienia decyzji o zwołaniu wysłuchania publicznego;
- E) zawartość formularza zgłoszeniowego;
- F) możliwość ograniczenia liczby uczestników;
- G) zagadnienie odwoływania wysłuchania publicznego;

*Ad. A. Kto powinien mieć możliwość składania wniosku o zwołanie wysłuchania publicznego?*

Zgodnie z artykułem 70a ust. 3 Regulaminu Sejmu RP uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmowana jest przez Ko-

<sup>31</sup> Szczegółową analizę drugiej fazy wysłuchania publicznego przeprowadziłem w osobnym artykule: Piotr W. Juchacz, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej”, w: K. M. Cern, P. W. Juchacz, E. Nowak (red.), *Etyka Życia Publicznego*, op. cit., s. 55-82.

misję Sejmową, do której został skierowany do rozpatrzenia dany projekt ustawy „na pisemny wniosek złożony komisji przez posła”. Zawarte w tym artykule ograniczenie możliwości złożenia wniosku do komisji wyłącznie do posła wydaje się być całkowicie nieuzasadnione. Zaprojektowana jako rodzaj szerokich i otwartych konsultacji społecznych instytucja wysłuchania publicznego powinna być wykorzystywana nie tylko wówczas, gdy jest to na rękę politykom. Również obywatele powinni mieć możliwość współdecydowania, które ustawy ich zdaniem są na tyle ważne, by należało zorganizować w ich sprawie wysłuchanie publiczne. Moim zdaniem wskazane byłoby dodanie w art. 30 ustępu stwarzającego grupie obywateli możliwość złożenia wniosku o zorganizowanie wysłuchania publicznego w sprawie danego projektu ustawy. Należałoby także ściśle określić liczbę obywateli, którzy muszą podpisać się pod takim wnioskiem.

*Ad. B. Problem: Fakultatywność vs arbitralność zwołania  
wysłuchania publicznego*

Art. 70a ust. 4 Regulaminu Sejmu głosi, że: „Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego *może zostać podjęta* po zakończeniu pierwszego czytania projektu [podkr. – P.W.J.], a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania”.

W kontekście tegoż artykułu należy zwrócić uwagę na problematyczność dwóch sformułowań: po pierwsze, stwierdzenia że uchwała „*może zostać podjęta*”, czyli problem fakultatywności (arbitralności) decyzji o zwołaniu wysłuchania publicznego, oraz po drugie, wskazanie ścisłego miejsca w procesie legislacyjnym – „*po zakończeniu pierwszego czytania*” – kiedy to wysłuchanie publiczne może się odbyć. Najpierw rozważymy pierwszy z powyższych problemów, a w kolejnym punkcie przyjrzymy się drugiemu z nich.

W kwestii podejmowania decyzji o zwołaniu wysłuchania publicznego możemy wyróżnić dwa przeciwstawne stanowiska: z jednej strony zwolenników dotychczasowego rozwiązania przyjmującego fakultatywność wysłuchania publicznego, z drugiej jego przeciwników postulujących wprowadzenie obligatoryjnego wysłuchania publicznego.

Zwolennicy fakultatywności decyzji o zwołaniu wysłuchania publicznego – a stanowisko to reprezentowane jest na przykład przez Pawła Dobrowolskiego i Łukasza Gorywodę, czyli zagorzałych zwolenników tej instytucji i animatorów wprowadzenia jej do polskiego systemu

prawnego – podkreślają, że zazwyczaj w danym okresie czasu Sejm aktywnie pracuje nad kilkudziesięcioma ustawami i nie ma potrzeby, by w sprawie każdej z nich zwoływać wysłuchanie publiczne, albowiem już samo jego zwołanie ma stanowić dla obywateli „sygnał, za pomocą którego obywatele dowiedzą się, że w Sejmie omawiana jest szczególnie ważna ustawa”<sup>32</sup>. Dobrowolski podkreśla znaczenie utrzymania wyjątkowości wysłuchania publicznego i przestrzega przed zagrożeniem zbiurokratyzowania tej instytucji przez wprowadzenie obligatoryjności:

Zaletą publicznego wysłuchania jest jego zdolność do koncentrowania uwagi wyborców i polityków na argumentach za i przeciw przy nadzwyczajnie ważnych propozycjach zmian prawa. [...] Nie można koncentrować naszej uwagi na wszystkich projektach ustaw. Przekształcenie wysłuchania w obowiązkową procedurę odbywającą się przy każdej lub prawie każdej ustawie stworzy z wysłuchania biurokratyczny rytuał, który szybko zostanie zapomniany. Nuda i rutyna ukatrupią instytucję publicznego wysłuchania. Tylko popyt ze strony opozycji lub rządzących, oraz zaciekawienie wyborców tematem publicznego wysłuchania gwarantuje jego żywotność<sup>33</sup>.

Na zagrożenie zastąpienia przez wysłuchanie publiczne innych form konsultacji publicznych – rzecz możemy, że możliwe do zrealizowania szczególnie w przypadku wprowadzenia obligatoryjności tej instytucji – zwraca uwagę przedstawicielka organizacji pozarządowych Ewa Kulik-Bielińska, która w debacie z okazji wprowadzenia wysłuchania publicznego do polskiego systemu konsultacji obywatelskich wyrażała swoje obawy w niewątpliwie wartej przytoczenia wypowiedzi:

*Boję się pomysłu, że wszystko w Sejmie będzie załatwiane wysłuchaniem publicznym. Powie się, że jedyną dostępną formą zgłaszania swojego stanowiska i prezentowania opinii przez organizacje, np. prowadzące rzecznictwo interesów, jest wysłuchanie publiczne. Wysłuchanie się odbędzie – przyjdą osoby, które się zarejestrowały do udziału w nim, powiedzą swoje, zostanie to odsłuchane –*

<sup>32</sup> Paweł Dobrowolski, Łukasz Gorywoda, *Publiczne Wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, Raport Instytutu Sobieskiego, Warszawa 2004, s. 9.

<sup>33</sup> Zob. Paweł Dobrowolski, *Trzy lata wysłuchania publicznego w Polsce*, wersja z 3 maja 2007, zob. tekst na stronie: [http://www.dobrowol.org/publicznewysluchanie\\_PWpo3latach.doc](http://www.dobrowol.org/publicznewysluchanie_PWpo3latach.doc), strona 8. Dobrowolski dopuszcza możliwość wprowadzenia obowiązkowego wysłuchania publicznego w przypadku ustawy budżetowej oraz ustaw podatkowych, albowiem „są to ustawy, które dotyczą najszerzego grona obywateli, a są tak obszerne i skomplikowane, że umożliwienie obywatelom wytknięcia marnotrawnych wydatków lub skandalicznych zaniechań ze strony państwa może być pozytywne”, ibidem, s. 9.

*i stanie się swoistym wentylem bezpieczeństwa. Wygadali się. Może gdzieś to zostanie odnotowane, a może i nie – nie wiem, czy jest taki obowiązek, bo nie ma regulaminu. I koniec. A potem praca nad ustawą będzie toczyła się w komisji i podkomisji. Ponieważ musimy dbać o to, żeby nie była prowadzona żadna działalność lobbingsowa, nie jest tam wpuszczony nikt poza ekspertami zapraszonymi przez komisje i podkomisje. Tak naprawdę działalność lobbingsowa odbywała się i pewnie będzie się odbywać poprzez tych ekspertów. Natomiast przedstawiciele organizacji pozarządowych nie będą dopuszczeni. Oni mieli możliwość zaprezentowania swoich racji podczas wysłuchania publicznego. Mamy jawność życia publicznego, mamy wysłuchanie publiczne, ale nie mamy wpływu na stanowienie prawa, natomiast kto inny ma<sup>34</sup>.*

Odmienne argumenty przytaczają zwolennicy pełnej, bądź częściowej, obligatoryjności wysłuchania publicznego, spośród których jednym z najbardziej znamienitych jest prof. Andrzej Zoll, który w wywiadzie przeprowadzonym przez Katarzynę Żaczekiewicz stwierdził:

*Wywieranie wpływu przez organizacje biznesu musi być ściśle powiązane z procedurą legislacyjną. (...) W zasadzie przy uchwalaniu każdej ustawy powinno być wysłuchanie publiczne. Za rzadko wykorzystujemy tę formę debaty nad projektami ustaw. Osoby zainteresowane byłyby zapraszane i miałyby szansę wygłoszenia swoich racji. Tworzyłoby to jawną procedurę, bez zakulisowych gier, które i tak by pewnie się odbywały. Nie ludźmy się, każda ustawa o znaczeniu gospodarczym będzie poruszała różne grupy nacisku. Część osób na niej straci, a inni zyskają<sup>35</sup>.*

Na inne zagrożenie pełnej fakultatywności zwoływania wysłuchań publicznych zwraca uwagę Grzegorz Makowski, który zauważa, iż uznaniowość może prowadzić do niezorganizowania wysłuchania publicznego w sprawie danego projektu ustawy – pomimo postulatów uruchomienia procedury przez organizacje pozarządowe czy też obywateli – w przypadkach z takich czy innych względów niewygodnych dla rządzących i przytacza przykłady projektu ustawy o służbie cywilnej czy też ustawy o nadzorze finansowym<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Cytat z wypowiedzi Ewy Kulik-Bielińskiej (Forum Darczyńców), zob. Stenogram z seminarium *Lobbing i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych*, Warszawa 10 stycznia 2006, s. 18, zob. na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas/files/6779439460236719001182100907.pdf>.

<sup>35</sup> *Dziennik Gazeta Prawna*, 8 październik 2009: [http://prawo.gazetaprawna.pl/wywiady/358100,zoll\\_wysluchanie\\_publiczne\\_wyeliminowaloby\\_zakulisowe\\_gierki\\_przy\\_uchwalaniu\\_ustaw.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/wywiady/358100,zoll_wysluchanie_publiczne_wyeliminowaloby_zakulisowe_gierki_przy_uchwalaniu_ustaw.html).

<sup>36</sup> Na niezorganizowanie wysłuchań publicznych pomimo postulatów organizacji pozarządowych i biznesowych szczególnie w sprawie wymienionych dwóch ustaw zwraca uwagę Grzegorz Makowski; zob. G. Makowski, „Polityczna obstrukcja, ale nie destrukcja demokracji”, *Rzeczpospolita*, 21 sierpień 2006, s. 7.

Podsumowując to zagadnienie pragnę stwierdzić, iż moim zdaniem oba stanowiska wydają się podążać w swoich propozycjach zbyt daleko. Albowiem z jednej strony obowiązujące rozwiązania w praktyce pokazały swoją słabość: ogłoszenie zaledwie 23 wysłuchań publicznych w okresie sześciu lat od czasu wprowadzenia tej instytucji do polskiego systemu prawnego i demokratycznego potwierdza niewystarczający charakter obowiązujących rozwiązań prawnych i wskazuje na konieczność ich modyfikacji. Z drugiej strony, wprowadzenie obligatoryjnego wysłuchania publicznego do każdego projektu ustawy byłoby zbyt duże, ponieważ rzeczywiście istnieje wiele ustaw, które nie wymagają akurat tej formy konsultacji publicznych. I bynajmniej nie idzie o to, że każdy obywatel czy też przedstawiciel organizacji pozarządowej miałby śledzić przebieg procesu legislacyjnego każdej z ustaw: to argument o tyle chybiony, że obszary zainteresowań zarówno jednych, jak i drugich są mocno zdywersyfikowane i wiadomo, że konkretne ustawy budzą zainteresowanie innych podmiotów w zależności od sfery ich aktywności obywatelskiej.

Moim zdaniem najrozsądniejszym rozwiązaniem byłoby z jednej strony pozostawienie zasady fakultatywności wysłuchania publicznego, jednak z zastrzeżeniem, iż po pierwsze, należy poszerzyć – ograniczoną dotychczas wyłącznie do posłów na Sejm RP – grupę osób uprawnionych do składania wniosku o zwołanie wysłuchania publicznego (zob. punkt ad. 2-A powyżej) oraz, po drugie, należy znieść możliwość arbitralnego odrzucania takiego wniosku przez komisję sejmową, poprzez nałożenie na nią obowiązku zwołania wysłuchania publicznego w przypadku jego wpłynięcia.

#### *Ad. C. Moment zwołania wysłuchania publicznego*

Niezwykle istotny jest *moment zwołania wysłuchania publicznego*. Zgodnie z artykułem 70a ust. 4 „uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po *zakończeniu pierwszego czytania projektu* (wyróżnienia – P.W.J.), a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania”<sup>37</sup>. Wielu badaczy zauważa, że zwołanie go zbyt późno w procesie legislacyjnym, gdy poddawane pod debatę zagadnienie znalazło już swoje odzwierciedlenie w konkretnym przedkładanym obywatelom do dyskusji rozwiązaniu prawnym (gotowym

<sup>37</sup> Regulamin Sejmu RP, Dział II, rozdz. 1a, art. 70a ust. 4.

lub niemal gotowym), co do którego w dodatku uzyskano wstępne porozumienie polityczne, prowadzi do negatywnych reakcji wśród obywateli, które wyrażać się mogą w dwóch postawach: po pierwsze, bierności części obywateli zakładających, iż kwestia jest już tak naprawdę rozstrzygnięta, zaś wysłuchanie publiczne ma tylko służyć wypełnieniu wymagań formalnych, bądź sprawieniu wrażenia konsultacji społecznych, zaś po drugie w skrajnie antagonistycznym nastawieniu tych obywateli, którzy zdecydują się wziąć w nim udział, albowiem mając poczucie, iż zaproponowane rozwiązania są już niemal przesądzone, koncentrują się na ich atakowaniu, zamiast prezentowania alternatywnych pozytywnych propozycji (czemu również sprzyja zawsze bardzo ograniczony czas na wystąpienia).

Marek Zubik rozważając wprowadzenie instytucji wysłuchania publicznego z perspektywy podejmowania działań lobbingowych zauważa, iż

ustawa milczy na temat *wysłuchania publicznego na dalszych etapach prac ustawodawczych nad ustawą uchwaloną przez Sejm* (podkreślenie – P.W.J.), mimo że treść ustawy podlegać może jeszcze zmianom na etapie prac senackich i także tu podejmowane są działania lobbingowe, będące procesem stanowienia prawa<sup>38</sup>.

W tym kontekście należy zauważyć, iż powyższe uwagi z jednej strony słusznie sytuują wysłuchanie publiczne na wczesnym etapie procesu tworzenia prawa, z drugiej jednak zdają się sugerować, iż warto byłoby zastanowić się nad możliwością przeprowadzania wysłuchań publicznych w Senacie RP, które z jednej strony dotyczyłyby ustaw już uchwalonych przez Sejm, z drugiej miałyby miejsce zanim Senatorowie przystąpią do prac nad daną ustawą. Tego typu wysłuchanie publiczne musiałyby jednak, jak się wydaje, być obwarowane większymi obostrzeniami co do zakresu wypowiedzi interesariuszy (np. w trakcie wysłuchania należałoby odnosić się wyłącznie do konkretnych artykułów ustawy z konkretnymi sugestiami ich zmian wraz z koniecznym uzasadnieniem takich propozycji), by nie doprowadzać do ponownej dyskusji na temat generalnego kierunku obranego rozwiązania prawnego (na to jest czas w trakcie pierwszego wysłuchania publicznego), lecz wyłącznie na temat szczegółowych rozstrzygnięć.

<sup>38</sup> Marek Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 8.

Tym samym moglibyśmy wyróżnić dwa typy wysłuchania publicznego: *ogólne* (prowadzone na wczesnym etapie prac legislacyjnych) oraz *szczegółowe* (prowadzone na zaawansowanym etapie prac legislacyjnych). To drugie musiałyby mieć jednak charakter wyjątkowy i być ogłaszane tylko w przypadku ustaw budzących szczególne zainteresowanie i kontrowersje społeczne. Sądzę, że jego wprowadzenie mogłoby być niezwykle pożądane z perspektywy dwóch fundamentalnych cech procesu stanowienia prawa: jego uzasadnienia publicznego oraz jego legitymizacji. Wysiłek byłby wart podjęcia: uzyskano by możliwość dokładnego przeanalizowania szczegółowych rozstrzygnięć prawnych i ich konsekwencji dla zainteresowanych podmiotów (z ich perspektywy); ponadto zaś zwiększylibyśmy legitymizację proponowanej ustawy; publiczne wysłuchanie poprzez krytyczne przyjrzenie się poszczególnym paragrafom ustawy dałoby możliwość podniesienia jakości i przejrzystości stanowionego prawa.

*Ad. D. Informowanie o wysłuchaniu publicznym,  
czyli „tajne wysłuchanie”*

Przyjrzyjmy się następującemu przykładowi: w dniu 22 czerwca 2010 roku Komisja Kultury i Środków Przekazu podjęła decyzję o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych ustalając jego termin na 6 lipca 2010 roku, czyli dokładnie 14 dni później. Równocześnie z umieszczeniem treści uchwały na stronach Sejmu RP niżej znalazła się następująca informacja: „Termin zgłaszania zainteresowania udziałem w wysłuchaniu publicznym upływa 26 czerwca 2010 roku.” Czyli zgodnie z przepisami z art. 70a ust. 5 o konieczności podjęcia uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego co najmniej 14 dni przed dniem jego przeprowadzenia, a w połączeniu z przepisami z art. 70b ust. 1 przyznającymi prawo udziału w wysłuchaniu publicznym podmiotom, które „zgłosiły do Sejmu, co najmniej 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy”, Komisja Kultury i Środków Przekazu dała w rzeczywistości wszystkim zainteresowanym obywatelom i organizacjom pozarządowym – w zgodzie z przepisami Regulaminu Sejmu – zaledwie cztery dni na zgłoszenie swojego udziału! Spełniają się tym samym najgorsze przewidywania formułowane jeszcze w 2006

roku w trakcie dyskusji nad projektem ustawy lobbingowej, co do dostępu do informacji o ogłoszeniu wysłuchania publicznego, ponieważ jak słusznie zauważyła jedna z przedstawicielek organizacji pozarządowych: „Nie jest przecież tak, że wszyscy siedzimy i patrzymy na wszelkie możliwe strony rządowe, żeby dowiedzieć się, gdzie będzie jakieś wysłuchanie”<sup>39</sup>.

Pomimo, iż zestawiając terminy uchwalenia decyzji o przeprowadzeniu wysłuchań publicznych z terminami ich przeprowadzenia można stwierdzić, że zazwyczaj komisje sejmowe wyznaczały termin odległy o trzy tygodnie do miesiąca, co dawało zainteresowanym około 10-20 dni na zgłoszenie udziału w wysłuchaniu publicznym, to jednak sama możliwość wyznaczenia zaledwie 4 dni – do tej pory raz wykorzystana we wspomnianym powyżej przypadku – powinna zostać wyraźnie zastąpiona dłuższym minimalnym czasem na zgłoszenie udziału w wysłuchaniu publicznym. Wydaje się, iż rozsądny termin wynosiłby 14 dni, co wymagałoby drobnej zmiany w regulaminie Sejmu w art. 70a ust. 5 wydłużającej do 21 dni termin ogłoszenia wysłuchania publicznego przed jego przeprowadzeniem i w art. 70b ust. 1 skracającej do siedmiu dni termin przed wysłuchaniem publicznym, do którego należy złożyć zgłoszenie udziału w nim. Wydłużyłoby to całą procedurę zaledwie o tydzień, a pozwoliłoby z jednej strony zapewnić większą reprezentatywność zainteresowanych środowisk obywateli, z drugiej zaś uniknąć posłom zarzutów o „tajności” wysłuchań publicznych i „cichym” informowaniu o nich wyłącznie swoich zwolenników<sup>40</sup>.

Słuszny jest także postulat – zgłaszany przez Pawła Dobrowolskiego – o dopisaniu do regulaminu Sejmu artykułu nakładającego na komisję sejmową obowiązek ogłaszania wysłuchania publicznego i jego terminu w dwóch dziennikach ogólnopolskich oraz dwóch najczęściej odwiedzanych portalach internetowych<sup>41</sup>. Niewątpliwie zapewniłoby to znacznie większy obieg informacji, niż ograniczenie się wyłącznie do Systemu Informacyjnego Sejmu.

<sup>39</sup> Cytat z wypowiedzi Ewy Kulik-Bielińskiej (Forum Darczyńców), zob. Stenogram z seminarium *Lobbing i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych...*, op. cit., s. 18.

<sup>40</sup> Zob. Paweł Dobrowolski, *Trzy lata wysłuchania publicznego w Polsce*, op. cit., s. 8.

<sup>41</sup> Paweł Dobrowolski, Łukasz Gorywoda, *Publiczne Wysłuchanie. Kontrola...*, op. cit., s. 10.

*Ad. E. Spór o zawartość formularza zgłoszeniowego, czyli wysłuchanie publiczne jako forma lobbingu (rzecznictwa interesów)*

Lobbing z założenia jest zjawiskiem wielopostaciowym, bardzo rozbudowanym i o niejednorodnej strukturze – pisze Marek Zubik – Dotyczy nie tylko procesów stanowienia prawa – to naiwność ustawodawcy, że traktuje lobbing wyłącznie jako wpływanie na proces stanowienia prawa. [...] Lobbing – raz jeszcze podkreślę – dotyczy całokształtu wpływania na procesy decyzyjne w państwie, czyli powinien być pojmowany znacznie szerzej niż tylko w odniesieniu do tworzenia i wydawania aktów normatywnych. Lobbing polega nie tylko na wpływaniu na administrację centralną czy nawet rządową. On dotyczy wszelkich sfer. Co więcej, może być prowadzony również pośrednio, czyli poprzez kształtowanie opinii publicznej, która dopiero potem naciska na decydentów<sup>42</sup>.

Przy tak szerokim rozumieniu *lobbingu jako rzecznictwa interesów* można przyjąć, że i wysłuchanie publiczne – będące instytucją w ramach której zwyczajni obywatele oraz przedstawiciele organizacji działających w sferze publicznej występują jako zadeklarowani rzecznicy określonych interesów – może być formą lobbingu.

Mając to na uwadze ustawodawcy w artykule 70c szczegółowo określili dane na temat podmiotu zgłaszającego swój udział oraz informacje jakie muszą się znaleźć w formularzu zgłoszenia udziału w wysłuchaniu publicznym. Kontrowersje wzbudza jedynie ustęp 3 punkt 4 tegoż artykułu, znajdujący swoje odzwierciedlenie w punktach D.1. i D.2. w formularzu zgłoszeniowym. Przypomnijmy, iż każdy podmiot zgłaszający swój udział w wysłuchaniu publicznym jest zobowiązany do wypełnienia *Urzędowego formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy*<sup>43</sup>, w którym w punkcie D.1. należy wskazać „interes, który w odniesieniu do danej regulacji zgłaszający zamierza chronić” oraz w punkcie D.2. osoba składająca zgłoszenie ma za zadanie „wskazanie rozwiązania prawnego, o którego uwzględnienie zgłaszający będzie zabiegał”. Oba punkty formularza odnoszą się do wypełnienia wymogów z art. 70c ust. 3 punkt 4 Regulaminu Sejmu RP zgodnie z którym „podmiot dokonujący zgłoszenia [...] podaje w zgło-

<sup>42</sup> Cytat z wypowiedzi prof. Marka Zubika, zob. Stenogram z seminarium *Lobbing i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych...*, op. cit., s. 3.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 70c ust. 7: „Wzór urzędowego formularza, o którym mowa w ust. 1, określa Marszałek Sejmu w drodze zarządzenia. Wzór ten podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu”. Zob. *Wzór Urzędowego formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy* na stronie: [http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing\\_formularz.pdf](http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing_formularz.pdf).

szeniu: interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać”<sup>44</sup>. W przypadku nie spełnienia tegoż warunku, czyli nie wypełnieniu odpowiednich punktów formularza zgłoszeniowego (między innymi wymienionych wyżej D.1. i D.2.) dane zgłoszenie zgodnie z art. 70c ust. 6 uznaje się za bezskuteczne.

Powyższy wymóg odnosi się do wszystkich podmiotów pragnących wziąć udział w wysłuchaniu publicznym, w tym również do lobbystów<sup>45</sup>. Marcin Rafałowicz w krytycznej analizie Ustawy lobbingsowej zwraca uwagę, iż przytoczony powyżej art. 70c ust.3 pkt 4 „może być czynnikiem odstrasającym dla lobbystów, którzy chcieliby pozostać w cieniu prac nad danym projektem”<sup>46</sup>. Należy wyraźnie podkreślić, iż niezależnie od interesów lobbystów przymus transparentności jest bardzo dobrym rozwiązaniem w tej kwestii. Transparentność zapewnia bowiem spełnienie jednego z podstawowych argumentów na rzecz wy-

<sup>44</sup> Zob. Regulamin Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/reg-sejm.htm#70>.

<sup>45</sup> Por. Regulamin Sejmu RP: Art. 154 ust. 2c – „Do udziału osób, o których mowa w ust. 2a, w posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, mają zastosowanie przepisy rozdziału 1a”; Art. 154 ust. 2a. – W posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw, mogą (...) uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbingsową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową. Mogą one zabierać głos w dyskusji”.

<sup>46</sup> Marcin Rafałowicz, „Co dalej z lobbingsiem?”, *Realia – Dwumiesięcznik Społeczno-Polityczny*, Luty nr 1 (16) 2010, zob. na stronie: [http://realia.com.pl/pdf/5\\_2009/15\\_05\\_2009.pdf](http://realia.com.pl/pdf/5_2009/15_05_2009.pdf); Autor artykułu zwraca na paradoksalne rozwiązania dotyczące zawodowych lobbystów, którzy mogą uczestniczyć w pracach komisji sejmowych, wszakże już nie mogą brać udziału w pracach podkomisji (art. 154 ust. 2d Regulaminu Sejmu), „gdzie prowadzona jest najistotniejsza praca legislacyjna w Sejmie” i podkreśla, iż zastrzeżenie to nie dotyczy tzw. ‘gości’, czyli osób zapraszanych na posiedzenia komisji, które mogą pełnić rolę nieoficjalnych lobbystów. Autor nie wypukla jednak zasadniczej różnicy jaka występuje pomiędzy osobami zapraszonymi zgodnie z art. 154 ust. 3, który powiada, że „w posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby”, a sytuacją zarejestrowanego lobbysty, który zgodnie z art.154 ust. 2a ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach komisji sejmowych i zabierać głos w dyskusji, niezależnie od tego, czy jest przez kogoś zaproszony, czy też nie (osobne zagadnienie stanowi udział w posiedzeniach zamkniętych). Oczywiście słusznie zasygnalizowany przez autora problem wykluczenia lobbystów z udziału w pracach podkomisji stanowi istotne zagadnienie warte osobnej dyskusji.

słuchania publicznego, czyli jawności procesów tworzenia prawa wpływającej z jednej strony na ograniczenie możliwości korupcyjnych oraz pociągającej za sobą ujawnienie rzeczywistych interesów motywujących interesariuszy, zaś z drugiej stawiającej przed nimi wymóg podania racji na rzecz danego rozwiązania prawnego, która to racja winna przyjąć formę uzasadnień publicznych, czyli takich, które odwołują się do dobra wspólnego i są sformułowane w sposób zrozumiały dla obywateli.

*Ad. F. Możliwość ograniczenia liczby uczestników*

Art. 70d ust. 1 stanowi jeden z najbardziej kontrowersyjnych zapisów poświęconych wysłuchaniu publicznemu w Regulaminie Sejmu, albowiem zezwala on na ograniczenie liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym w oparciu o jednolicie zastosowane wobec wszystkich podmiotów uzasadnione kryterium, ze wskazaniem w szczególności na kolejność zgłoszeń. Niewątpliwie docieramy w tym miejscu naszych rozważań do momentu, w którym warto zatrzymać się przez chwilę nad niezwykle istotnym dla wypełnienia legitymizacyjnej funkcji wysłuchania publicznego *zagadnieniem reprezentatywności* uczestników wysłuchania publicznego. Zasygnalizowaliśmy już ten problem powyżej przy okazji analizy zagadnienia niedostatecznego informowania o ogłoszeniu wysłuchania publicznego, co może prowadzić do z jednej strony rozchodzenia się wieści o nim „pocztą pantoflową” wewnątrz jednej zainteresowanej grupy obywateli, z drugiej do wykluczenia innych grup. Ta sama obawa zmusza nas do wyrażenia sprzeciwu wobec propozycji stosowania jako kryterium wykluczenia kolejności zgłoszeń. Przykładowo osoby lepiej poinformowane reprezentujące jedną z lobbujących grup obywateli mogą zgłosić w ciągu pierwszego dnia po ogłoszeniu wysłuchania publicznego kilkaset zgłoszeń doprowadzając do zapełnienia przewidzianej w ogłoszeniu sali obrad i dając asumpt prezydium komisji do zamknięcia listy. Daje to możliwość politycznych nadużyć. Nie ma wątpliwości, że jedyne kryterium, jakie powinno zostać zastosowane w przypadku rzeczywistej konieczności ograniczenia ilości uczestników, tak aby nie dyskryminować żadnego obywatela, to kryterium losowe, a więc losowanie spośród obywateli, którzy złożyli formularz zgłoszeniowy zgodnie z założeniem stosowanym już przez antycznych Greków w demokracji ateńskiej, iż wszyscy obywatele są sobie równi i zarówno w życiu politycznym jak i w debacie publicznej wzajemnie wymieniaelni.

Warto rozważyć również zagadnienie ewentualnego uprzywilejowania w takiej sytuacji podmiotów reprezentujących organizacje pozarządowe, czy też lobbystów. Marek Zubik rozważając wprowadzenie instytucji wysłuchania publicznego z perspektywy podejmowania działań lobbujących pisze:

Zwrócić warto uwagę, że żadne z praw określonych w rozdziale 2 ustawy nie zostało uzależnione od prowadzenia zawodowej działalności lobbującej. Ustawa także nie wprowadziła żadnych preferencji, nawet o charakterze proceduralnym, dla tego typu podmiotów. Zaznaczyć należy, że była ku temu pewna możliwość, choćby w sytuacji określonej w art. 9 ust. 4 ustawy. W obecnym stanie prawnym, jeśli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia, podmiot organizujący wysłuchanie może nawet je odwołać. Ustawodawca mógł w tej sytuacji przyznać przynajmniej pierwszeństwo podmiotom prowadzącym zawodową działalność lobbującą w uczestnictwie w tak rozumianych wysłuchaniach publicznych<sup>47</sup>.

Ta uwaga jakkolwiek trafna z perspektywy potencjalnego lobbysty – Zubik zauważa dalej iż

mając na uwadze powyższe regulacje, wydaje się, że podmioty wykonujące zawodową działalność lobbującą nie mają żadnego interesu, aby, przynajmniej z punktu widzenia praw wynikających z rozdziału 2 ustawy, poddawać się procedurze rejestracyjnej<sup>48</sup>

– wydaje się być całkowicie sprzeczna zarówno z duchem takiej instytucji konsultacji społecznych, jaką stanowi wysłuchanie publiczne, jak i intencjami ustawodawcy. Zwróćmy uwagę, iż w rzeczywistości praktyce stanowienia prawa panuje duża dysproporcja pomiędzy zwykłymi obywatelami, dla których wysłuchanie publiczne w praktyce stanowi obecnie jedyną możliwość wyrażenia swojej opinii, a lobbystami, którzy mogą uczestniczyć również w dalszych etapach procesu legislacyjnego (np. w komisjach sejmowych), gdzie jakkolwiek teoretycznie możliwy jest udział zwykłego obywatela (np. jako zaproszonego gościa), to w praktyce co najmniej utrudniony. Otwarcie furtki do ograniczania uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym zwykłymi obywatelom poprzez stworzenie preferencji dla pomiotów zawodowo zajmujących się lobbieniem byłoby zarówno szkodliwe z perspektywy równości dostępu obywateli do udziału w tej procedurze, jak i niepo-

<sup>47</sup> Marek Zubik, *Ustawa o działalności lobbującej...*, op. cit., s. 8-9.

<sup>48</sup> Ibidem.

trzebne, ponieważ, w przypadku odwołania wysłuchania publicznego z powodu liczby osób pragnących wziąć w nim udział, i tak lobbysta najłatwiej znajdzie sposób by brać udział w dalszych pracach nad ustawą.

Toteż wyraźnie należy podkreślić, iż moim zdaniem wszelkie preferencje dla lobbystów, czy też podmiotów reprezentujących organizacje pozarządowe byłyby sprzeczne z podstawowymi założeniami powszechnego dostępu do udziału w wysłuchaniu publicznym przez zwykłych obywateli, którzy zawsze mają dużo bardziej ograniczony dostęp do procesu tworzenia prawa.

Warto w tym miejscu naszych rozważań szczególnie podkreślić, że generalnie stosowanie artykułu 70d ust.1 ograniczającego liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym powinno mieć miejsce w zupełnie wyjątkowych okolicznościach.

Na szczęście dotychczas nie skorzystano z tej możliwości, a w przypadku największego jak do tej pory zainteresowania udziałem ze strony obywateli i organizacji pozarządowych, jakie miało miejsce w sierpniu 2007 roku w przypadku wysłuchania publicznego dotyczącego rządowego projektu ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach zmiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>49</sup>, kiedy to 1300 podmiotów zgłosiło do ich reprezentowania 850 osób<sup>50</sup>, prezydium Komisji Skarbu Państwa i Gospodarki podjęły – „ze względu na liczbę chętnych” – decyzję o zmianie miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego z Sali Kolumnowej w gmachu Sejmu RP (gdzie zazwyczaj odbywają się wysłuchania

<sup>49</sup> Zob. *Stenogram z posiedzenia Komisji Gospodarki (nr 160) i Komisji Skarbu Państwa (nr 98)*, Biuletyn nr 2283/V kad., 23 sierpień 2007 r., Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2007: [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/24AFA4D06D1702C3C125735A0029AD7B/\\$file/0228305.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/24AFA4D06D1702C3C125735A0029AD7B/$file/0228305.pdf).

<sup>50</sup> Zamieszczona na stronach Sejmu RP lista osób zgłoszonych do udziału w tym wysłuchaniu publicznym zawiera 1173 podmioty (zob. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/zgloszprojall?OpenAgent&5&1750>). Rozpoczynając wysłuchanie publiczne przewodniczący im poseł A. Grad poinformował wszakże, „że zgłoszeń do wysłuchania publicznego wpłynęło ponad 1300, ponad 1300 podmiotów, które zgłosiły – wyznaczyły ponad 850 osób do ich reprezentowania, ponadto było około 160 zgłoszeń, które nie zostały przyjęte ze względu na braki formalne.”, zob. *Stenogram z posiedzenia Komisji Gospodarki (nr 160) i Komisji Skarbu Państwa (nr 98)*, Biuletyn nr 2283/V kad., op. cit., s. 3.

publiczne) na Salę Kongresową Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie, powołując się na art. 70e ust. 1 punkt 1 dopuszczający możliwość zmiany terminu i miejsca wysłuchania publicznego<sup>51</sup>. Ta słuszna i odważna decyzja wyznacza równocześnie, moim zdaniem, pewien minimalny próg ilości osób, które mogą wziąć udział w danym wysłuchaniu publicznym, poniżej którego nie powinno się schodzić w przyszłości, a jego późniejszy przebieg pokazuje, że nawet masowe – bo tak można je w tym przypadku określić – wysłuchanie publiczne nie tylko może zostać dopuszczone, ale i sprawnie przeprowadzone (przewodniczący obradom wyznaczył uczestnikom półtorej minuty na wypowiedź). Tym samym uzyskaliśmy praktyczny argument, by art. 70d ust. 1 umożliwiający ograniczenie liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym był stosowany w przyszłości w wyjątkowych przypadkach.

#### *Ad. G. Możliwość odwoływania wysłuchania publicznego*

Na zakończenie rozważań poświęconych zagadnieniu zwoływania wysłuchania publicznego pozostaje nam do rozważenia jeden z najbardziej kontrowersyjnych zapisów poświęconych tej instytucji w Regulaminie Sejmu, a mianowicie art. 70e ust. 1 punkt 2 zgodnie z którym

[ust. 1:] Jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego, [punkt 2:] komisja może odwołać wysłuchanie publiczne, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny odwołania<sup>52</sup>;

(artykuł ten stanowi lustrzane odbicie odnoszącego się do wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń art. 9 ust. 4 punkt 2 *Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*).

Już w prowadzonej w 2006 roku dyskusji nad wprowadzeniem wysłuchania publicznego do ustawy o lobbingu Ewa Kulik-Bielińska przestrzegła przed wprowadzaniem takiego zapisu mówiąc:

<sup>51</sup> Zob. *Uchwała Prezydium Komisji Skarbu Państwa i Gospodarki* z dnia 14 sierpnia 2007 r. o zmianie miejsca wysłuchania publicznego na stronie: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/1750zmiana\\_uwys/\\$file/1750zmiana\\_uwys.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/1750zmiana_uwys/$file/1750zmiana_uwys.pdf).

<sup>52</sup> Zob. Regulamin Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/reg-sejm.htm#70>.

Wysłuchanie nie jest obligatoryjne ani w Sejmie, ani w resortach. [...] wręcz podpowiada się, kiedy można do niego nie dopuścić. Zawsze może się okazać, że sala jest za mała, bo kto decyduje, w jakiej sali ma się odbyć wysłuchanie? Kto decyduje, jaka liczba zgłoszeń już za duża, aby ono się odbyło?<sup>53</sup>.

Niestety jej obawy okazały się słuszne i już na początku po wprowadzeniu tego zapisu rozgorzała wokół wysłuchania publicznego dyskusja polityczna związana z próbami wykorzystania tej instytucji konsultacji publicznych przez partie polityczne w bieżącej walce politycznej. Albowiem w rzeczywistości z artykułu tego skorzystano bardzo wcześniej, już w sierpniu 2006 roku, przy drugim ogłoszonym przez Sejm RP wysłuchaniu publicznym, kiedy to doszło do odwołania przez koalicję rządzącą już ogłoszonego – z inicjatywy opozycji parlamentarnej – wysłuchania publicznego w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 o Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów

<sup>53</sup> Cytat z wypowiedzi Ewy Kulik-Bielińskiej (Forum Darczyńców), zob. Stenogram z seminarium *Lobbying i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych*, op. cit., s. 18.

<sup>54</sup> Warto krótko przypomnieć fakty z afery politycznej wokół wysłuchania publicznego w sprawie zmian ustaw dotyczących ordynacji samorządowej: 17 sierpnia 2006 roku na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej obradującej pod przewodnictwem opozycyjnego posła PSL Waldemara Pawłaka poddano pod głosowanie wniosek posła SLD Waldemara Gwintowt-Dziewałtowskiego o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta. Pomimo protestów posłów ówczesnej koalicji rządowej (PiS, LPR, Samoobrona) zwracających uwagę, iż przegłosowanie wniosku nie pozwoli spełnić wniosku przyjętego przez Sejm RP 22 lipca 2006 roku o zakończeniu procedowania nad w/w ustawą do dnia 22 sierpnia 2006 roku, wniosek został przegłosowany 16 głosami za, przy 14 głosach wstrzymujących z terminem wysłuchania publicznego ustalonym na 11 września 2006 roku, czyli po 25 dniach, pomimo ustawowej możliwości wyznaczenia daty wysłuchania publicznego po 14 dniach (zob. szczegółowy przebieg dyskusji w: *Biuletyn z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nr 971/V kad.* na stronie Sejmu RP: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/B5?Open> ). Celem opozycji było oczywiście opóźnienie prac nad ustawą wprowadzającą niekorzystne jej zdaniem zmiany (w szczególności kością niezgody była propozycja możliwości tworzenia bloków list wyborczych). W odpowiedzi na te działania koalicyjna większość parlamentarna zwiększyła skład osobowy Komisji w celu uzyskania w niej większości, odwołała W. Pawłaka z funkcji jej przewodniczącego, wprowadziła na jego miejsce posła z PiS i w dniu 23 sierpnia 2006 roku przegłosowała uchwałę w sprawie odwołania wysłuchania publicznego wyjaśniając w osobnym uzasadnieniu, iż „Komisja nie miała prawa wyznaczyć termin wysłuchania publicznego w prze-

i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta<sup>54</sup>.

Sprawa odbiła się szerokim echem w mediach i w pewnym sensie przyczyniła się do upowszechnienia wiedzy o wysłuchaniu publicznym, niestety wówczas najczęściej w niepochlebnym kontekście. Warto przytoczyć jeden z komentarzy – dobrze oddający ówczesne nastroje: Lena Kolarska-Bobińska – występująca jeszcze w roli naukowca a nie polityka – mówiła:

Żle się stało, że wysłuchanie w tak podstawowej sprawie nie odbędzie się. *Institucja wysłuchania publicznego raczkuje w momencie, gdy jest przedmiotem walki politycznej*. Nie mamy jeszcze żadnych doświadczeń, a już politycy i dziennikarze odsadzili ją od czci i wiary. Politycy mówią, że jest to narzędzie zastosowane przez opozycję, aby zablokować propozycje koalicji rządzącej. Komentarzy obawiają się, że będzie narzędziem torpedowania prac parlamentu, takim librum veto. Czy awantura spowoduje większe zainteresowanie tą instytucją i zachęci do jej częstszego stosowania, czy też skompromituje rodzącą się formę partycypacji, zobaczymy. Ale wszelkie formy partycypacji są kluczowe, gdy politycy chcą zawłaszczyc dla siebie demokrację<sup>55</sup>.

Institucja wysłuchania publicznego przetrwała tę burzę i – niestety co prawda w zbyt ograniczonej ilościowo postaci – na stałe zadomowiła się w polskim systemie demokratycznym. Tym niemniej opisana sytuacja zmusza nas do postawienia pytania o sensowność wprowadzonego rozwiązania prawnego zezwalającego na odwołanie wysłuchania publicznego ze względów lokalowych lub technicznych, czy też ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia w nim udziału. Moim zdaniem jest ono błędne i stanowi zagrożenie dla procesów transparentnego tworzenia prawa dając możliwość wykorzystywania wysłuchania publicznego jako narzędzia bieżącej walki politycznej, a także – na

dziale czasowym kolidującym z terminem wyznaczonym przez Sejm dotyczącym przedstawienia sprawozdania w ściśle określonym okresie. [Bowiemy poprzez takie działania] podważyła zaufanie do najwyższego organu konstytucyjnego RP, tj. Sejmu”. (zob. *Uchwała Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 23 sierpnia 2006 r. o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego oraz Uzasadnienie...* do niej na stronie Sejmu RP: [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) ). Awantura polityczna wokół uchwalenia i odwołania wysłuchania publicznego przyniosła o tyle pozytywne skutki, iż w wielu mediach ukazały się relacje na ten temat przybliżające przy okazji samą procedurę wysłuchania publicznego, o którym szerokie rzesze obywateli usłyszały częstokroć po raz pierwszy.

<sup>55</sup> Lena Kolarska-Bobińska, „Zawłaszczanie demokracji”, felieton w Wirtualnej Polsce: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,50354,wid,8473911,felieton.html>.

co już zwracałem uwagę wcześniej – do wykluczania pewnych niewygodnych dla władzy tematów z debaty publicznej.

W związku z tym sądzę, że należałoby rozważyć zmianę zarówno art. 70e ust. 1 punkt 2 Regulaminu Sejmu RP, jak i art.9 ust. 4 punkt 2 Ustawy o działalności lobbingowej poprzez całkowite usunięcie punktów umożliwiających odwołanie wysłuchania publicznego i pozostawienie w obu przypadkach wyłącznie ustępu pierwszego pozwalającego na zmianę terminu i miejsca wysłuchania publicznego, z dodaniem zastrzeżenia, iż musi się ono odbyć w terminie nie dłuższym niż 14 dni od uprzednio wyznaczonego. Nie powinno bowiem prawo być tak nieprecyzyjne, jak to ma miejsce obecnie i dawać organizatorom wysłuchania publicznego nieograniczony termin na jego przeprowadzenie.

\*

W powyższych rozważaniach zaprezentowałem analizę siedmiu obszarów problemowych – takich jak: (1) pytanie o to kto powinien mieć możliwość składania wniosku o zwołanie wysłuchania publicznego?; (2) fakultatywność vs arbitralność zwołania wysłuchania publicznego; (3) moment zwoływania wysłuchania publicznego; (4) problem upublicznienia decyzji o zwołaniu wysłuchania publicznego; (5) zawartość formularza zgłoszeniowego; (6) możliwość ograniczenia liczby uczestników; (7) zagadnienie odwoływania wysłuchania publicznego – związanych z konkretnymi rozwiązaniami formalno-prawnymi poświęconymi fundamentalnemu dla procesu wysłuchania publicznego zagadnieniu jego zwoływania zawartymi w Regulaminie Sejmu RP.

Zgodnie z zaprezentowanym na samym początku artykułu – nawiązującym do Johna Rawlsa i Joshui Cohena – przekonaniem o fundamentalnej roli współczesnej filozofii politycznej jako zainteresowanej praktycznymi politycznymi możliwościami (*practical political possibilities*) i tym samym konieczności podjęcia w jej ramach rozważań nad fundamentalnymi zagadnieniami instytucjonalnymi współczesnej demokracji<sup>56</sup>, a równocześnie nieustannie mając w pamięci słowa Cohena poświęcone zadaniom krytycyzmu politycznego – zgodnie z którymi

krytycy polityczni muszą wskazać rozwiązania polityczne, które ich krytycyzm ma na celu rozwinąć – jakie istnieją alternatywy i jak mogą one działać jako

<sup>56</sup> Zob. John Rawls, „The Idea of an Overlapping Consensus”, w: John Rawls, *Collected Papers*, ed. by S. Freeman, Harvard University Press, Cambridge 1999, s. 447.

stabilny zestaw instytucji. Siła ich krytycyzmu istniejących instytucji ostatecznie zależy od siły i wiarygodności tychże alternatyw<sup>57</sup>

– starałem się w powyższych rozważaniach nie tylko poddać krytycznej analizie obowiązujące rozwiązania prawne, ale również wskazać na sposoby ich możliwej modyfikacji. Mam nadzieję, że tak rozumiany krytycyzm polityczny przyczyni się do podniesienia jakości naszego wspólnego namysłu nad podstawowymi instytucjami polskiej demokracji i stopniowo doprowadzi do ich udoskonalenia, tak by mogły jak najlepiej służyć obywatelom, ich reprezentantom i wzmacniały wspólną debatę publiczną o przyszłości naszej wspólnoty politycznej.

Na zakończenie chciałbym dodać, że zaprezentowane rozważania stanowią równocześnie głos w debacie o możliwych i pożądanych we współczesnym świecie sposobach uprawiania filozofii politycznej. W tym przypadku to propozycja filozofii politycznej w jej roli filozofii publicznej.

Piotr W. Juchacz

**Abstract.** An article falls into the area of reflection called *public philosophy* and it is an example of normative analysis of functioning of *the institution of public hearing* introduced to Polish democratic order in 2006. Public hearing is presented as a *dynamic process* which consists of the three phases, with different methods, scope and purpose. An analysis focuses on the first phase, which relates to the formal and legal arrangements adopted in the *Rules of the Sejm* of the Republic of Poland, primarily the fundamental *issue of convening a public hearing*, in which author distinguishes seven problem areas that require special attention: 1) who should be allowed to table a motion to convene a public hearing? 2) should the call of a public hearing be optional or arbitrary? 3) the moment in the law-making process of convening a public hearing; 4) the problem of publicizing the decision to convene a public hearing; 5) the contents of the registration form; 6) possibility to restrict the number of participants; 7) the issue of cancellation of a public hearing.

**Keywords:** the process of public hearing, deliberative democracy, citizens' participation, equal access to legislative process, public consultation, public philosophy.

**Słowa kluczowe:** wysłuchanie publiczne; demokracja deliberatywna, partycypacja obywateli, równy dostęp do procesu legislacyjnego; filozofia publiczna; konsultacje publiczne.

<sup>57</sup> Joshua Cohen, „Reflections on Rousseau: Autonomy and Democracy”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 15, No. 3, Summer 1986, s. 297.