

BOGUSŁAW PRZYWORA¹, MAŁGORZATA WRÓBLEWSKA²

O instytucji wysłuchania publicznego – analiza z perspektywy teoretycznej oraz praktyki ustrojowej (V–IX kadencji Sejmu RP)³

Wpłynął: 5.02.2024. Akceptacja: 04.04.2024

Streszczenie

Celem opracowania jest ocena instytucji wysłuchania publicznego w procesie stanowienia ustaw. W opracowaniu podjęto problem, czy instytucja wysłuchania publicznego stanowi realny czy iluzoryczny instrument w procesie stanowienia prawa? W rozważaniach uwzględniono z jednej strony zagadnienia teoretyczne dotyczące instytucji wysłuchania publicznego, z drugiej zaś – przedstawiono praktykę ustrojową wysłuchania publicznego (dane statystyczne dotyczące zastosowania tej instytucji w V–IX kadencji Sejmu RP). Praktyka ustrojowa w tym okresie pokazuje, że komisje sejmowe dość wstrzemięźliwie korzystają z tego uprawnienia. Od wejścia w życie regulacji dotyczącej tej instytucji obejmującej okres od V do końca IX kadencji Sejmu na 5855 projektów ustaw przeprowadzono zaledwie 34 wysłuchania publiczne obejmujące 46 projektów ustaw. Stanowiło to podstawę do sformułowania wniosków końcowych i postulatów *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: wysłuchanie publiczne, dialog społeczny, ustawa, proces tworzenia ustaw.

¹ Dr hab. Bogusław Przywora, prof. UJD – Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie (Polska); e-mail: b.przywora@ujd.edu.pl; ORCID: 0000-0002-8809-3971.

² Dr Małgorzata Wróblewska – Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie (Polska), główny legislator w Rządowym Centrum Legislacji; e-mail: m.wroblewska@ujd.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0362-4586.

³ Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję. Prowadzone były w ramach prac Pracowni Analiz Prawnych Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie.

BOGUSŁAW PRZYWORA, MAŁGORZATA WRÓBLEWSKA

On the Institution of a Public Hearing – an Analysis from the Theoretical Perspective and Parliamentary Practice (V–IX Term of the Sejm of the Republic of Poland)⁴

Abstract

The purpose of the study is to assess the institution of the public hearing in the law-making process. The study addresses the issue of whether the institution of public hearing is a real or illusory instrument in the law-making process? On one hand, theoretical issues concerning the institution of public hearing were taken into account, and on the other hand, statistical data concerning the application of this institution in the 5th–9th term of the Sejm of the Republic of Poland were presented. The constitutional practice of the institution of public hearing in this period shows that, the Sejm committees use this power quite sparingly. Since the entry into force of the regulation concerning this institution covering the period from the 5th to the end of the 9th term of the Sejm, only 34 public hearings covering 46 bills out of a total of 5855 bills have been held. This formed the basis for the formulation of conclusions postulates.

Keywords: public hearing, social dialogue, law, law-making process.

⁴ The research in this article has not been supported financially by any institution. They were conducted as part of the work of the Legal Analysis Laboratory of Jan Długosz University in Częstochowa.

Wprowadzenie do zagadnienia

Przedmiotem niniejszego artykułu było podjęcie próby wykazania, czy instytucja wysłuchania publicznego stanowi realny czy iluzoryczny instrument w procesie stanowienia prawa? W pracy poza teoretycznymi rozważaniami uwzględniono dane statystyczne dotyczące zastosowania tej instytucji w V–IX kadencji Sejmu RP.

Ustalenia należało rozpocząć od przedstawienia *ratio* instytucji wysłuchania publicznego (*public hearing*). Tematyka ta była w pewnym stopniu przedmiotem analiz. Na potrzeby niniejszych ustaleń należy podkreślić, że celem instytucji wysłuchania publicznego jest dostarczenie argumentów (opinii różnych podmiotów) w określonej sprawie oraz wyważenie interesów stron. Stąd też nazywane jest rodzajem konsultacji publicznych albo prawa petycji w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. Nie oznacza to jednak, że wysłuchanie publiczne – jak słusznie zauważył A. Szmyt – jest instytucją wymiany zdań równoprawnych stron, dyskursu, którego efektem musiałaby być konieczność „tłumaczenia się” przed wysłuchiwanym, jakim niewątpliwie są konsultacje publiczne. Wysłuchanie publiczne jest rodzajem zinstytucjonalizowania skonsultowania się organu, zasięgnięcia informacji⁵, a także służy reprezentowaniu i promocji określonych interesów. Jest wobec tego metodą wpływania na decyzje organów władzy publicznej⁶. W założeniu zarówno konsultacje społeczne, jak i wysłuchanie publiczne są ważnymi elementami dialogu społecznego⁷. Wysłuchanie jest jawne i mogą w nim uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty, a jego przebieg rejestrowany. Na stronie internetowej Sejmu RP są publikowane stenogramy z posiedzeń komisji sejmowych, co czyni proces tworzenia ustaw bardziej transparentnym.

Konstytucja RP z 1997 r.⁸ wprowadziła wprost nie odnosi się do wysłuchania publicznego, jednakże przyjmuje się, że instytucja ta służy realizacji wielu unormowań konstytucyjnych, w szczególności: zasadzie współdziałania władz i dialogu społecznego, zasadzie dobra wspólnego, zasadzie demokratycznego państwa

⁵ A. Szmyt, *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Warszawa 2007, s. 53.

⁶ G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie” 2007, 79(12).

⁷ M. Wróblewska, *Formy współpracy i dialogu partnerów społecznych – analiza projektów ustaw dotyczących instytucji pracy zdalnej*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Spoleczny wymiar gospodarki rynkowej*, Warszawa 2023, s. 294.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

prawnego czy zasadzie zwierzchnictwa narodu. Instytucja ta realizowana jest w sformalizowany sposób przede wszystkim w ramach organów ustawodawczych lub organów władzy wykonawczej⁹. Kwestie wysłuchania publicznego uregulowano w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹⁰ (dalej: „ustawa o działalności lobbingsowej”) oraz w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Regulamin Sejmu”)¹¹.

Zgodnie z art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej¹² po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu (ust. 1). Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, może – na zasadach określonych w regulaminie Sejmu – wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu (ust. 2). Zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego doprecyzowano po raz pierwszy uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹³ w rozdziale 1a Regulaminu Sejmu. W art. 70a ust. 1 Regulaminu Sejmu przewidziano możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu ustawy. Z brzmienia tego przepisu wynika, że ustawodawca przyjął fakultatywny charakter, co – w znacznej mierze – determinuje sposób korzystania z tej instytucji. Uchwała w sprawie jego przeprowadzenia podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia (art. 70a ust. 2 regulaminu Sejmu)¹⁴. Podejmowana jest ona na pisemny wniosek złożony komisji przez posła (art. 70a ust. 3 Regulaminu Sejmu). Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania (art. 70a ust. 4 Regulaminu Sejmu).

⁹ Zob. też: P. Kuczma, *Funkcje lobbingu*, „Państwo i Prawo” 2012, 8, s. 73; B. Przywora, *O osobliwościach wysłuchania publicznego – refleksje na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Domańska (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Tom 1, Łódź 2023, https://wydawnictwo.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2024/06/Domanska_Zagadnienia-prawa_tom-1.pdf

¹⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

¹¹ M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

¹² Zob. też: S. Spurek, *Komentarz do art. 8*, [w:] eadem, *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Warszawa 2015; P. Radziejewicz, *W sprawie możliwości ograniczenia zakresu zastosowania art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa przez Regulamin Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2006, 1, s. 44–46; A. Szymt, *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2006, 1, s. 41–42.

¹³ M.P. z 2006 r., poz. 194.

¹⁴ Zob. też w piśmiennictwie np.: K.M. Ujazdowski, *Efektywność rządu albo kryzys legislacji*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2012, 19, s. 275.

Ważne znaczenie mają unormowania dotyczące zapewnienia możliwości udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy podmiotom, które po ogłoszeniu projektu w formie druku (w trybie określonym w art. 35 ust. 1) zgłosiły do Sejmu – co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego – zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu). Prawo to przysługuje także podmiotom, które zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (art. 70b ust. 2 Regulaminu Sejmu). Zgłoszenie formalnie wnosi się do Marszałka Sejmu, następnie podlega ono udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, z wyjątkiem adresu osoby fizycznej (art. 70c ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu). Co ważne, dopuszczalne jest ograniczenie liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym (art. 70d ust. 1 Regulaminu Sejmu). Jako przesłankę wymieniono przyczyny lokalowe lub techniczne. Podmiotem uprawnionym do jej oceny jest prezydium komisji, które może wprowadzić ograniczenia liczbowe na podstawie uzasadnionego kryterium jednolicie wobec wszystkich podmiotów (w szczególności chodzi tu o kolejność zgłoszeń). Informacja o podmiotach dopuszczonych do udziału w wysłuchaniu publicznym podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu na co najmniej 2 dni przed dniem wysłuchania publicznego (art. 70d ust. 2 Regulaminu Sejmu). Natomiast jeśli zajdą przesłanki uniemożliwiające ze względów technicznych lub lokalowych zorganizowanie wysłuchania publicznego, prezydium komisji może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, podając przyczyny tej zmiany oraz wskazując nowy termin, albo odwołać wysłuchanie publiczne, podając przyczyny (art. 70e ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Odnotować należy krytyczne stanowiska co do regulacji określonych w rozdziale 1a Regulaminu Sejm. Największe zastrzeżenia budzą regulacje dotyczące art. 70a ust. 2 i 4, 70d ust. 1 oraz 70e Regulaminu Sejmu. W przypadku regulacji art. 70e Regulaminu Sejmu zauważyć należy, że była ona również przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Zastrzeżenie budzi podejmowanie przez właściwe komisje sejmowe uchwał w sprawie wysłuchania publicznego¹⁵. Proponuje się, aby decyzję w zakresie wysłuchania publicznego projektu ustawy podejmował Sejm *in gremio*, ewentualnie Marszałek Sejmu jako główny organ kierowniczy Sejmu¹⁶. Jedną z przesłanek, aby komisje sejmowe nie podejmowały tych uchwał, jest ranga tej procedury. Inną przesłanką jest to, że uchwały powinny być podejmowane w sposób arbitralny, co może zapewnić Sejm RP. Wysłuchaniu publicznemu

¹⁵ I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych w tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, 3, s. 100; M. Borski, *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, 16(1), s. 35.

¹⁶ M. Borski, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 35.

można poddać każdy projekt ustawy (zarówno rządowy, jak i pochodzący od innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej¹⁷), w praktyce najczęściej poddaje projekty o istotnym znaczeniu oraz kontrowersyjne¹⁸. Dlatego też decyzje w zakresie wysłuchania publicznego powinien podejmować Sejm, ewentualnie Marszałek Sejmu.

Zastrzeżenia budzi także regulacja dotycząca momentu wysłuchania publicznego. Zgodnie z art. 70a ust. 4 Regulaminu Sejmu uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. Rację ma w szczególności I. Wróblewska¹⁹, uważając, że potrzeba uzyskania opinii publicznej w odniesieniu do projektu ustawy może pojawić się także na dalszym etapie procedowania nad nią i prawodawca powinien posiadać możliwość skorzystania z tej instytucji. W naszym przekonaniu należy rozważyć rozszerzenie tego stanowiska także o to, aby podmiotom zainteresowanym wysłuchaniem publicznym stworzyć możliwość skorzystania z tej instytucji w późniejszym okresie, kiedy projekt ustawy może różnić się od projektu wniesionego po zakończeniu pierwszego czytania. Zasadne jest także rozszerzenie momentu wysłuchania publicznego o możliwość przeprowadzenia jego już na etapie opracowywania projektu przez podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą²⁰. Wprowadzenie na rządowym etapie kolejnego elementu dialogu, obok konsultacji publicznych i opiniowania²¹, instytucji Rady Dialogu Społecznego²², umożliwi szersze skonsultowanie się organu z zainteresowanymi podmiotami.

Dyskusyjne są także regulacje dotyczące ograniczenia liczby podmiotów biorących udział na podstawie art. 70d ust. 1 Regulaminu Sejmu oraz kwestia odwołania wysłuchania publicznego na podstawie art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu

¹⁷ Por. m.in.: S. Patyra, *Wysłuchanie publiczne, jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – Dobre praktyki*, Przemysł 2013, s. 235, <http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/polsko-ukrainski-klub-konstytucjonalistow/publikacje-do-pobrania/4626,prawonaszych-s-siad-w-redaktor-cyklad-publikacji-jerzy-posluszny-pdf.html> (dostęp: 13.12.2023) oraz A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 132; a także: M. Wiszowaty, *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 145.

¹⁸ M. Borski, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 35.

¹⁹ I. Wróblewska, op. cit., s. 99.

²⁰ Propozycję tę wskazywał także M. Borski, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 35, proponując rozszerzenie momentu wysłuchania publicznego o możliwość przeprowadzenia jego już na etapie opracowywania projektu przez podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą.

²¹ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r., poz. 348).

²² Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.).

– gdzie przesłanką są względy lokalowe lub techniczne²³. Przepisom tym zarzuca się ogólnikowość i niejasność. Zarzuty te związane są przede wszystkim z brakiem regulacji wskazującej termin, do którego może nastąpić odwołanie albo zmiana daty i miejsca wysłuchania publicznego. Brak takiej regulacji skutkuje uznaniem ostatecznością w korzystaniu z tej instytucji.

Wątpliwości interpretacyjne również dotyczą rozumienia pojęć „względy lokalowe lub techniczne”, a także „ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym”. Problem w tym, że regulacje prawne budzące wątpliwości interpretacyjne (są niejasne) mogą naruszać zasadę określoności²⁴ wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. W jednym z orzeczeń TK²⁵ stwierdził, że „określoność prawa» funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów”. Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na projektodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa.

Poza wskazanymi regulacjami w rozdziale 1a Regulaminu Sejmu na szczególną uwagę zasługuje dodany art. 198j ust. 1, który wszedł w życie 26 marca 2020 r., nowelizując Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1998 r.²⁶. Przepis ten daje podstawę prawną umożliwiającą wykorzystanie formy zdalnej do wysłuchania publicznego, jednak jedynie w szczególnych stanach – tj. w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej albo stanu wojennego lub stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁷. Wówczas posiedzenie komisji lub podkomisji może być prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Należy zauważyć, że na udział podmiotów w życiu publicznym wpływa właściwe funkcjonowanie państwa demokratycznego. W piśmiennictwie (np. M. Lorencka i I. Bokszczanin) zwrócono uwagę, że w wielu współczesnych badaniach dowodzi się istnienie korelacji między właściwym funkcjonowaniem systemu demokratycznego a udziałem w życiu publicznym świadomych obywateli²⁸.

²³ I. Wróblewska, op. cit., s. 102.

²⁴ M. Wróblewska, *Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, [w:] J. Szymanek (red.), *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023, s. 113–131.

²⁵ Wyrok TK z dnia 13 marca 2010 r., sygn. K 08/08, OTK A 2010, nr 48, poz. 287.

²⁶ M.P. poz. 327.

²⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 1657 ze zm.

²⁸ M. Lorencka, I. Bokszczanin, *Wysłuchania publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, 2, s. 143.

Dodatkowo należy zauważyć, że co prawda zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu ustawy obejmują zakresem zgłoszenie możliwości wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, to jednak nie określają procedury wnoszenia do posłów prośby (wniosku) o wysłuchanie publiczne w odniesieniu do ustawy przez zainteresowane podmioty, w tym przesłanek dotyczących podjęcia przez posła decyzji o kierowaniu prośby (wniosku) o wysłuchaniu publicznym do właściwej komisji sejmowej, a także sposobu wnoszenia jej do tych posłów. Brak takich regulacji powoduje, że niejasne jest w jaki sposób posłowie otrzymują od zainteresowanych podmiotów prośby (wnioski) o wysłuchanie publiczne i w jakich przypadkach posłowie podejmują decyzje o skierowaniu ich do właściwej komisji sejmowej, a to z kolei powoduje brak transparentności procesu tworzenia prawa w tym zakresie.

Rola instytucji wysłuchania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Obok doktryny prawniczej problematyka wysłuchania publicznego również znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie TK. Zwłaszcza istotne znaczenie miał wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r.²⁹. Przedmiotem sprawy były wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 70e Regulaminu Sejmu w kontekście prawidłowości odwołania przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wysłuchania dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta. Za przesłankę odwołania wysłuchania podano brak możliwości dotrzymania terminów związanych z procedowaniem nad projektem. Okoliczności podjęcia uchwały przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 23 sierpnia 2006 r. o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego miały polityczny kontekst, bowiem „posłowie stanowiący większość parlamentarną dążyli do szybkiego uchwalenia ustawy, zaś posłowie reprezentujący mniejszość parlamentarną byli tej ustawie przeciwni”³⁰. W uzasadnieniu uchwały Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 23 sierpnia 2006 r. o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego wskazano, że wysłuchanie publiczne we wskazanym w uchwale terminie wpłynęłoby znacząco na opóźnienie prac Komisji.

²⁹ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK A 2006, nr 10, poz. 147.

³⁰ Ibidem.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że doszło do naruszenia Regulaminu Sejmu, gdyż przyczyna ta nie miała charakteru „lokalowego”, tym bardziej że zainteresowanie udziałem w wysłuchaniu zgłosiło 14 podmiotów, ani „technicznego” w ścisłym tego słowa znaczeniu. Trybunał stwierdził, że „sama instytucja wysłuchania publicznego (...) nie stanowi elementu porządku konstytucyjnego, a wynika jedynie z przepisu Regulaminu Sejmu (...), przyjętego po wejściu w życie obecnej Konstytucji”. Trybunał powołał się na wyrok z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. K 4/06³¹), w którym stwierdził, iż nie każde uchybienie regulaminowym zasadom na etapie postępowania ustawodawczego należy traktować w kategoriach naruszenia Konstytucji, a jedynie chodzi o takie uchybienia prowadzące do naruszenia elementów procesu ustawodawczego wynikających z unormowań konstytucyjnych albo też mamy do czynienia z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom realizację praw i obowiązków (zarówno w pracach komisji, jak też obradach plenarnych. Stąd – w ocenie TK – wysłuchanie publiczne traktować należy w kategoriach zapoznania się z opiniami niewiązącymi organy Sejmu.

Warto zwrócić uwagę na zdania odrębne od wyroku w sprawie K 31/06. Zdaniem sędzi TK E. Łętowskiej „publiczne wysłuchanie ma swą genezę normatywną w regulaminie sejmowym, [co] oznacza tylko tyle, że nie można twierdzić, iż w danej sprawie konieczne konstytucyjnie jest użycie tego właśnie instrumentu. W niniejszej sprawie jest jednak konstytucyjnie niewłaściwe, że w miejsce zaniechanego publicznego wysłuchania nie wprowadzono innych instrumentów partycypacyjnych”. Zwłaszcza odnotować należy pogląd, że instytucja wysłuchania publicznego (będąca w systemie prawa jednym z elementów współpracy i dialogu społecznego) jest traktowana na równi z innymi elementami współpracy i dialogu (np. konsultacje publiczne, opinie, instytucja Rady Dialogu Społecznego). Ważne, aby projektodawca starannie wykorzystał przewidziane w systemie prawnym te elementy współpracy i dialogu, dzięki którym faktycznie będzie czerpał informacje, które będą mogły przyczynić się do tworzenia dobrych regulacji. Dlatego też instytucja wysłuchania publicznego, ani inny element współpracy i dialogu społecznego, nie powinny być wykorzystywane jedynie do celów politycznych.

Z kolei sędzia TK M. Safjan (zdanie odrębne do przedmiotowego wyroku) wprawdzie podzielił stanowisko TK, to jednak stwierdził, że „nie można pomijać faktu, że ukształtowanie procedur w regulaminie Sejmu znajduje swoje oparcie nie tylko w wyraźnych regulacjach konstytucyjnych odnoszących się np. do poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, czy determinujących relacje Sejmu z innymi naczelnymi organami konstytucyjnymi, ale także w tych fundamentalnych normach Konstytucji, które wyrażają jednoznacznie aksjologię demokra-

³¹ Wyrok TK z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU 2A 2006, poz. 24.

tycznego państwa prawa, jego zasady i wartości, i które z tej właśnie racji, powinny być zawsze uwzględniane w pracach parlamentu. Wysłuchanie publiczne należy do tych instytucji regulaminowych, które mają na celu urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych. (...) Nie sposób nie zauważyć, że instytucja wysłuchania publicznego wpisuje się w idee konstytucyjne”. Generalnie należy się zgodzić z tym stanowiskiem, przy czym podkreślenia wymaga, że instytucja wysłuchania publicznego stanowi tylko jeden z możliwych elementów udziału społeczeństwa w procesie tworzenia prawa. Stąd też możliwe są inne rozwiązania w celu zapewnienia realizacji zasady współdziałania władz i dialogu społecznego. Trybunał w jednym z orzeczeń³² stwierdził, że współdziałanie władz i dialog społeczny „nie oznacza niemożności rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej przedmiot debaty czy sporu. To właśnie rozwiązanie problemu jest zarówno celem prowadzenia dialogu, jak i współdziałania władz”. Jego zdaniem: „Rozwiązania ustawowe dotyczące dialogu i współdziałania powinny zatem stwarzać przesłanki równoważenia demokratyzmu i efektywności. Mechanizm podejmowania decyzji nie może być jednak tak ukształtowany, by w sytuacji konfliktu była zapewniona przewaga tylko jednej ze stron albo by Rada Ministrów była pozbawiona zdolności wypełniania nałożonego na nią w art. 146 Konstytucji obowiązku prowadzenia polityki wewnętrznej”.

Instytucja wysłuchania publicznego w praktyce ustrojowej (analiza V–IX kadencji Sejmu)

Dla pełniejszej oceny wysłuchania publicznego ważne znaczenie ma uwzględnienie praktyki ustrojowej (parlamentarnej) zastosowania tej instytucji³³. Z pozyskanych danych wynika³⁴, iż, łącznie w Sejmie od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa³⁵, obejmującej okres od V do końca IX kadencji Sejmu na 5855 projektów ustaw, którym nadano numer druku, przeprowadzono zaledwie 34 wysłuchania publiczne obejmujące 46 projektów ustaw. Zaznaczenia wymaga, że liczba wniosków dotyczących przeprowadzenia wysłuchania publicznego różni się od liczby projektów ustaw będących przedmiotem wysłuchania publicznego i wynosiła 149. Procentowo, mając

³² Wyrok z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 OTK ZU nr 4A/09, poz. 47.

³³ Dokonując badania materiałów źródłowych, korzystano ze stron sejmowych, a także (w zakresie lat 2006–2011) z publikacji P. Dobrowolskiego, *Debata publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje kierunku rozwoju*, www.sejm.gov.pl (dostęp: 19.01.2024).

³⁴ Dane ze strony internetowej www.sejm.gov.pl (dostęp: 19.01.2024).

³⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

na względzie liczbę wszystkich projektów ustaw (którym nadano numer druku od V do końca IX kadencji Sejmu) – tylko 1% z nich było przedmiotem wysłuchania publicznego, a 2% wniosków o przeprowadzenie wysłuchania publicznego³⁶. Zauważyć należy, że na 149 wniosków o przeprowadzenie wysłuchania publicznego komisje sejmowe odrzuciły 105, a 7 z nich pozostało bez rozpatrzenia³⁷.

W trzech przypadkach (V kadencja Sejmu i IX kadencja Sejmu), pomimo podjętych uchwał³⁸ o wysłuchaniu publicznym – w sprawach: poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (druk nr 818), rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2457) oraz rządowego projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w internecie (druk nr 3282) – odwołano wysłuchania publiczne. W przypadku dwóch rządowych projektów ustaw (IX kadencja Sejmu) przyczyną odwołania wysłuchania publicznego było wycofanie projektów z prac parlamentarnych. W przypadku poselskiego projektu (V kadencja Sejmu) podjęta została uchwała o odwołaniu wysłuchania publicznego³⁹.

Odnosząc się do poszczególnych kadencji Sejmu, zauważyć należy, że w V kadencji Sejmu było 11 wniosków o wysłuchanie publiczne (z czego przeprowadzono 6 wysłuchań publicznych, a 4 wnioski odrzucono. Poza tym w tej kadencji Sejmu pomimo podjętej uchwały dotyczącej wysłuchania publicznego odwołano to wysłuchanie. W VI kadencji Sejmu było 28 wniosków o wysłuchanie publiczne, z czego przeprowadzono 12 wysłuchań publicznych, a 16 z nich odrzucono. W VII kadencji Sejmu było to 30 wniosków, z czego przeprowadzono 10 wysłuchań publicznych, 20 wniosków odrzucono, a w VIII kadencji Sejmu było 39, z czego przeprowadzono 3 wysłuchania publiczne, 23 wnioski odrzucono a 3 wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia. Natomiast w IX kadencji Sejmu liczba wniosków o wysłuchanie publiczne to 41, z czego przeprowadzono 3 wysłuchania publiczne, 32 wnioski odrzucono,

³⁶ www.sejm.gov.pl (dostęp: 30.01.2024).

³⁷ Dane pochodzą ze skróconych sprawozdań komisji sejmowych analizowanych od V do IX kadencji Sejmu (do dnia 30 maja 2023 r.) zamieszczone na stronie www.sejm.gov.pl (dostęp: 19.01.2024).

³⁸ Uchwała Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 17 sierpnia 2006 r. o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego, uchwała Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii oraz Komisji Obrony Narodowej z dnia 11 lipca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego oraz uchwała Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/inf_wys_pub (dostęp: 3.01.2024).

³⁹ Uchwała Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 23 sierpnia 2006 r. o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego [https://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/818_uwysodw/\\$file/818_uwysodw.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/818_uwysodw/$file/818_uwysodw.pdf) (dostęp: 20.05.2023).

4 wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia, a w 2 przypadkach pomimo podjętych uchwał o wysłuchaniu publicznym wycofano projekty z prac parlamentarnych.

Przyczyną pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia było w większości przypadków odrzucenie przez Sejm projektu ustawy, natomiast w jednym przypadku związane było to z niespełnianiem przez ten wniosek wymogów formalnych.

Przytoczone wyżej dane pozwalają na sformułowanie wniosków, iż instytucja wysłuchania publicznego traktowana jest w sposób incydentalny, a liczba wysłuchań publicznych od VII kadencji Sejmu ulega zmniejszeniu. Należy w tym miejscu zauważyć, że wskazane dane dotyczą liczby złożonych do komisji przez posła wniosków o wysłuchanie publiczne. Z uwagi na brak transparentności na poziomie posel – a zainteresowany wysłuchaniem publicznym podmiot brak jest danych dotyczących liczby kierowanych do posła próśb (wniosków) zainteresowanych podmiotów o wysłuchanie publiczne.

Analiza projektów ustaw skierowanych do wysłuchania publicznego wskazuje, że zakres przedmiotowy tych projektów ustaw był bardzo różny. Wnioskodawcami tych projektów byli:

- 1) rząd (20 projektów ustaw),
- 2) posłowie (15 projektów ustaw), komisje sejmowe (1 projekt ustawy),
- 3) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (7 projektów ustaw),
- 4) Senat (2 projekty ustaw),
- 5) obywatele (1 projekt ustawy).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w przypadku 20 rządowych projektów ustaw, dla których przeprowadzono wysłuchanie publiczne, żaden z tych projektów nie był rozpatrywany w trybie pilnym⁴⁰, a wszystkie te projekty na etapie rządowym były przedmiotem konsultacji, o której mowa w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁴¹.

Przedmiotem 34 wysłuchań publicznych było 46 projektów ustaw. Jednak nie wszystkie projekty, które były przedmiotem wysłuchania publicznego, zostały

⁴⁰ Szerzej zob.: A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994; A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie trybu pilnego*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 280; S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego, pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011; M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, 4; M. Wróblewska, *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, rozprawa doktorska – maszynopis, Wydział Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2023.

⁴¹ M.P. z 2022 r., poz. 348.

ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Łącznie ogłoszono w Dzienniku Ustaw 19 ustaw. Dotyczyły one ustaw, których wnioskodawcami byli:

- 1) rząd (13 ustaw),
- 2) posłowie (5 ustaw),
- 3) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (5 ustaw),
- 4) komisja sejmowa (1 ustawa).

Przykładowo, w przypadku poselskich oraz senackich projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (druki nr: 515, 816, 819, 864, 980, 1005, 1065 i 1353), dla których liczba podmiotów zainteresowanych wzięciem udziału w wysłuchaniu publicznym była najwyższa, żaden projekt ustawy nie został uchwalony przez Sejm. Również nie został uchwalony przez Sejm skierowany do wysłuchania publicznego, w VII kadencji Sejmu, obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 23).

Zainteresowanie wzięciem udziału w wysłuchaniu publicznym było niejednolite. Najwięcej podmiotów w okresie od V do IX kadencji Sejmu zgłosiło się w VII kadencji Sejmu w sprawie poselskich oraz senackich projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (druki nr: 515, 816, 819, 864, 980, 1005, 1065 i 1353) i wynosiło 1346 podmiotów. Nieco mniej podmiotów było zainteresowanych wzięciem udziału w wysłuchaniu publicznym VI i V kadencji Sejmu odnośnie do dwóch rządowych projektów ustaw. W VI kadencji Sejmu w przypadku rządowego projektu ustawy o działalności leczniczej (druk nr 3489) liczba podmiotów zainteresowanych wzięciem udziału w wysłuchaniu publicznym wynosiła 1184. Z kolei w V kadencji Sejmu, w przypadku 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 (druk nr 1750) liczba podmiotów zainteresowanych wzięciem udziału w wysłuchaniu publicznym wynosiła 1173.

Z uwagi na liczbę podmiotów zainteresowanych wzięciem udziału w wysłuchaniu publicznym dla tych projektów ustaw zmieniono miejsce wysłuchania publicznego, przenosząc je poza Sejm RP. W przypadku poselskich oraz senackich projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (druki nr: 515, 816, 819, 864, 980, 1005, 1065 i 1353) dodatkowo wprowadzono ograniczenie, wydając komunikat⁴² o zabra-

⁴² Komunikat z dnia 20 czerwca 2013 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (znak pisma: NPS-0140-4-2013).

nie głosu w wysłuchaniu publicznym tylko przez jednego przedstawiciela z każdego zgłoszonego podmiotu.

Najmniej podmiotów było w VIII kadencji Sejmu zainteresowanych przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 62).

Sposób wysłuchania publicznego w V–IX kadencji Sejmu polegał w 33 przypadkach na przeprowadzeniu wysłuchania publicznego w formie stacjonarnej (w 30 przypadkach wysłuchania publiczne odbyło się w Sejmie RP a w 3 przypadkach poza Sejmem) natomiast w jednym przypadku wykorzystano środki komunikacji elektronicznej umożliwiające porozumiewanie się na odległość (forma zdalna). Podstawą prawną umożliwiającą wykorzystanie formy zdalnej wysłuchania publicznego był art. 198j ust. 1 Regulaminu Sejmu⁴³.

Warto też odnotować wysłuchanie publiczne w formie zdalnej, które dotyczyło poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19 (druk nr 1846). Przesłanką przeprowadzenia wysłuchania publicznego w formie zdalnej był stan epidemii COVID-19.

Uwagi końcowe

W doktrynie prawa oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przywiązywano istotne znaczenie do instytucji wysłuchania publicznego w procesie tworzenia prawa. Podkreślano w piśmiennictwie, że wysłuchanie publiczne jest rodzajem konsultacji czy zasięgnięcia informacji⁴⁴, z drugiej strony także służy reprezentowaniu i promocji określonych interesów oraz i jest metodą wpływania na decyzje organów⁴⁵. Podzielając te stanowiska, zwracano uwagę również na rolę instytucji wysłuchania publicznego w Konstytucji RP. Należy zgodzić się z M. Safjanem⁴⁶, że jej celem jest urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych i „wpisuje się w idee konstytucyjne”, w szczególności chodzi o wyrażoną w preambule do Konstytucji RP zasadę współdziałania władz i dialogu społecznego, zasadę dobra

⁴³ M.P. poz. 327.

⁴⁴ A. Szmyt, *Model postępowania...*, s. 53

⁴⁵ G. Makowski, J. Zbieranek, op. cit.

⁴⁶ W zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r.

wspólnego (art. 1), zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasadę zwierzchności narodu (art. 4 ust. 1).

Uregulowanie instytucji wysłuchania publicznego w ustawie o działalności lobbiningowej w literaturze przedmiotu jest przedmiotem krytyki⁴⁷. Część przedstawicieli doktryny uważa, że utożsamienie obu instytucji jest nadużyciem, świadczącym o niezrozumieniu przez ustawodawcę ich istoty i pomyleniu pojęć. Instytucja wysłuchania publicznego nie powinna być uregulowana w ustawie o działalności lobbiningowej, a w ustawie, której przedmiotem byłby dialog społeczny⁴⁸. Za tym stanowiskiem przemawia to, że wysłuchanie publiczne, które jest narzędziem dialogu społecznego i realizacji konstytucyjnego prawa petycji, nie jest narzędziem uprawiania lobbiningu⁴⁹.

Praktyka ustrojowa stosowania tej instytucji w V–IX kadencji Sejmu pokazuje, że komisje sejmowe dość wstrzemięźliwie korzystają ze tego uprawnienia. W okresie od wejścia w życie ustawy o działalności lobbiningowej odbyły się tylko 34 wysłuchania publiczne w zakresie projektów ustaw. Takie wykorzystywanie przez komisje sejmowe instytucji wysłuchania publicznego, będącej jednym z elementów dialogu społecznego, nie może satysfakcjonować.

Częściej korzystano z tego instrumentu w odniesieniu do rządowych projektów ustaw, pomimo że wszystkie te projekty były na etapie rządowego tworzenia projektu ustawy przedmiotem konsultacji publicznych. Także rządowe projekty ustaw będące przedmiotem wysłuchania publicznego w większym procencie były uchwalane przez Sejm i ogłaszane w Dzienniku Ustaw niż projekty ustaw, których wnioskodawcami były inne podmioty mające inicjatywę ustawodawczą.

W celu większego wykorzystania instytucji wysłuchania publicznego i szerszego udziału podmiotów w procesie tworzenia prawa, a także zwiększenia jego transparentności nasuwają się propozycje dodania do Regulaminu Sejmu następujących regulacji.

Pierwsza dotyczy ułatwienia dostępu podmiotom zainteresowanym w udziale w wysłuchaniu publicznym. Proponuje się dodanie w Regulaminie Sejmu przepisu umożliwiającego wysłuchanie publiczne w formie zdalnej w każdym przypadku, nie tylko w szczególnych stanach określonych w art. 198j ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁴⁷ Zob.: M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa*, „Przeгляд Sejmovy” 2006, 5, s. 60; G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymusza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007, s. 167; M. Borski, *O potrzebie reformy polskiego systemu stanowienia prawa*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2016, 4, s. 237; I. Wróblewska, op. cit., s. 95.

⁴⁸ Zob.: M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbiningowej...*, s. 60; G. Makowski, op. cit., s. 167 i n.

⁴⁹ M. Borski, *O potrzebie reformy...*, s. 237.

Wydaje się, że skutki wprowadzenia takiej regulacji przyniosą korzyści dla procesu tworzenia prawa. Z jednej strony umożliwią szerszy udział w tym procesie podmiotom, a z drugiej strony ustawodawca otrzyma więcej informacji o projekcie ustawy. Poza tym zorganizowanie wysłuchania publicznego w formie zdalnej wydaje się, że przyczyni się zarówno do zmniejszenia kosztów dla obu stron tego postępowania, jak i do przyspieszenia prac nad projektem ustawy.

Druga propozycja dotyczy zwiększenia świadomości udziału podmiotów w życiu publicznym, a także transparentności tworzenia prawa. Proponuje się dodanie w Regulaminie Sejmu regulacji dotyczących procedury wnoszenia do posłów prośby (wniosku) o wysłuchanie publiczne w odniesieniu do ustawy przez zainteresowane podmioty, w tym przesłanek dotyczących podjęcia przez posła decyzji o kierowaniu prośby (wniosku) o wysłuchaniu publicznym do właściwej komisji sejmowej, a także sposobu wnoszenia jej do tych posłów.

Regulacje te można by uzupełnić o elektroniczny rejestr próśb (wniosków) kierowanych na urzędowym formularzu do posłów przez podmioty zainteresowane przeprowadzeniem wysłuchania publicznego oraz ich uregulowaniu w Regulaminie Sejmu.

W naszym przekonaniu wprowadzenie proponowanych rozwiązań przyniosłoby również korzyści dla procesu tworzenia prawa, nie tylko przez zwiększenie legitymacji, ale także zwiększenie jego transparentności. Jednak aby zaproponowane rozwiązania przyniosły realne korzyści dla procesu tworzenia prawa, kluczowe jest przede wszystkim, aby decydenci korzystali z przysługujących im instrumentów, włączając społeczeństwo w proces tworzenia prawa.

Bibliografia

Literatura

- Borski M., *O potrzebie reformy polskiego systemu stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, 4.
- Borski M., *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, 16(1).
- Borski M., Przywora B., *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, 4.
- Dobrowolski P., *Debata publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje kierunku rozwoju*, Warszawa 2018.
- Gwiżdż A., *Pilny projekt ustawy*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
- Kuczma P., *Funkcje lobbingu*, „Państwo i Prawo” 2012, 8.

- Lorencka M., Bokszczanin I., *Wysłuchania publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, 2.
- Makowski G., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymsha (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007.
- Makowski G., Zbieranek J., *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie” 2007, 79(12).
- Patyra S., *Wysłuchanie publiczne, jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – Dobre praktyki*, Przemysł 2013, <http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/polsko-ukrainski-klub-konstytucjonalistow/publikacje-do-pobrania/4626.prawonaszych-s-siad-w-redaktor-cyklad-publicacji-gerzy-posluszny-pdf.html> (dostęp: 13.12.2023).
- Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego, pod rządami Konstytucji z 1997*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011.
- Przywora B., *O osobliwościach wysłuchania publicznego – refleksje na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Domańska (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Tom 1, Łódź 2023, https://wydawnictwo.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2024/06/Domanska_Zagadnienia-prawa_tom-1.pdf
- Radziejewicz P., *W sprawie możliwości ograniczenia zakresu zastosowania art. 8 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa przez Regulamin Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2006, 1.
- Spurek S., *Komentarz do art. 8*, [w:] S. Spurek, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Szmyt A., *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Warszawa 2007.
- Szmyt A., *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.
- Szmyt A., *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingowej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2006, 1.
- Szmyt A., *Jeszcze w sprawie trybu pilnego*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Ujazdowski K.M., *Efektywność rządu albo kryzys legislacji*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2012, 19.
- Wiszowaty M., *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010.
- Wiszowaty M., *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, 5.
- Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych w tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, 3.

Wróblewska M., *Formy współpracy i dialogu partnerów społecznych – analiza projektów ustaw dotyczących instytucji pracy zdalnej*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Społeczny wymiar gospodarki rynkowej*, Warszawa 2023.

Wróblewska M., *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, rozprawa doktorska – mps., Wydział Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2023.

Wróblewska M., *Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, [w:] J. Szymanek (red.), *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK A 2006, nr 10, poz. 147.

Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06 OTK ZU, nr 4A/09, poz. 47.

Wyrok TK z dnia 13 marca 2010 r., sygn. K 08/08, OTK A 2010, nr 48, poz. 287.

Wyrok TK z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU 2A 2006, poz. 24.