

Cytowanie

CHICAGO: M. Lorencka, I. Bokszczanin, *Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 141–154, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.10>

APA: Lorencka, M. Bokszczanin, I. (2023), *Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 141–154, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.10>

Małgorzata Lorencka

ORCID ID: 0000-0002-7083-9923

Uniwersytet Śląski w Katowicach

E-mail: loren17@poczta.fm

Izolda Bokszczanin

ORCID ID: 0000-0002-8422-5092

Uniwersytet Warszawski

E-mail: ibokszczanin@uw.edu.pl

Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym

Słowa kluczowe: wysłuchanie publiczne, partycypacja obywatelska, proces ustawodawczy, Sejm, Senat

Keywords: public hearing, citizens’ participation, legislative process, Sejm, Senate

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony praktyce stosowania narzędzi partycypacyjnych w procesie stanowienia prawa w Polsce. Przedmiotem badania uczyniono wysłuchanie publiczne, wprowadzone do polskiego porządku prawnego w 2005 r. Wykorzystano w nim przede wszystkim metodę instytucjonalno-prawną oraz porównawczą. Analizy zostały osadzone w ramach teoretycznych koncepcji demokracji partycypacyjnej, de-

liberatywnej i pluralistycznej, koncentrując się na wymiarze legitymizacyjnym procedury wysłuchania publicznego. Analiza normatywna oraz praktyka stosowania tej instytucji pozwala na sformułowanie uogólniających wniosków, które wskazują na jej potencjał legitymizacyjny, w tym na możliwości wpływania na układy instytucjonalne. Zarazem ujawniły one swoistą „wrażliwość” procedury wysłuchania publicznego na kontekst polityczny i społeczny, niosącą ryzyko przekształcenia jej w rodzaj instytucjonalnej fasady dla przedstawicielskiej reguły (o iluzorycznie partycypacyjnym charakterze).

Abstract

Public Hearing in Poland – a Legitimising Dimension of Citizen Participation in the Legislative Process

The article is devoted to the practice of using participatory tools in the law-making process in Poland. The subject of the study was the public hearing introduced into the Polish legal order in 2005. It mainly used the institutional-legal and comparative methods. Embedded in the framework of the theoretical concepts of participatory, deliberative, and pluralist democracy, the presented analyses focus on the legitimizing dimension of the public hearing procedure. The analysis of the normative construction and practice of using this institution allows for formulating general conclusions that indicate its legitimizing potential, including its potential to influence institutional arrangements. At the same time, however, this practice revealed a specific “sensitivity” of public hearing procedure to the political and social context, carrying the risk of transforming it into a kind of facade institution for the representative rule (with a somewhat illusory participatory character).

✱

I.

Artykuł ma na celu analizę legitymizacyjnej efektywności wysłuchania publicznego – jednego z „nowych” narzędzi partycypacyjnych, przewidzianych w Polsce w ramach procesu legislacyjnego. Intencją analizy tej instytucji obywatelskiej partycypacji w procesie ustawodawczym w obu izbach polskiego parlamentu jest dostarczenie ustaleń pozwalających

uzupełnić w ujęciu interdyscyplinarnym (na gruncie nauk politycznych i nauk prawnych) wiedzę na temat legitymizacyjnych efektów wdrażania instrumentów partycypacyjnych w systemach demokratycznych „w warunkach stresu”. Polska demokracja diagnozowana od niemal dekady jako przypadek systemu doświadczającego demokratycznej erozji (*democratic backsliding*¹) wymaga szczegółowych badań, pozwalających na uchwycenie specyfiki i wymiarów systemowych dysfunkcji, ale także deskrypcji sposobów przeciwdziałania i eksperymentowania metod naprawczych². W wielu współczesnych badaniach dowodzi się istnienia korelacji pomiędzy właściwym funkcjonowaniem systemu demokratycznego a udziałem w życiu publicznym świadomych obywateli. W tym duchu wypowiadają się również P. Dobrowolski i Ł. Gorywoda przekonując, że „publiczne wysłuchanie jest jednym z tych rozwiązań instytucjonalnych, które mogą zwiększyć świadomy udział obywateli w życiu publicznym, a tym samym polepszyć jakość tworzonego prawa”³.

Wysłuchanie publiczne (ang. *public hearing*) stanowi emblematyczną dla systemu amerykańskiego, a jednocześnie raczej incydentalną dla europejskich systemów parlamentarnych instytucję bezpośredniego udziału obywateli w procesie stanowienia prawa⁴. W Polsce instytucja wysłuchania publicznego została wprowadzona jako fakultatywny element bezpośredniego uczestnictwa obywateli w procedurze ustawodawczej na mocy ustawy o lobbingu w 2005 r.⁵ Celem tej innowacji było między innymi

¹ L. Cianetti, J. Dawson, S. Hanley, *Rethinking “democratic backsliding” in Central and Eastern Europe—looking beyond Hungary and Poland*, „East European Politics” 2018, nr 3 (34), s. 243–256; M. Bernhard, *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, „Slavic Review” 2021, nr 3 (80), s. 585–607.

² J. Haemin, H. Lueders, R. Myrick, *Towards a unified approach to research on democratic backsliding*, „Democratization” 2022, nr 4 (t. 29), s. 754–767; C. Offe, *Crisis and innovation of liberal democracy: Can deliberation be institutionalised?*, „Sociologický časopis/Czech Sociological Review” 2011, nr 3, t. 47, s. 447–472.

³ P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *Publiczne wysłuchanie: Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, Raport Instytutu Sobieskiego, 2004, nr 9, s. 15.

⁴ Wysłuchanie publiczne implementowane zostało do procesów legislacyjnych m.in. na poziomie ponadpaństwowym w UE, na szczeblu narodowym w RFN i WB, we Włoszech na poziomie regionalnym.

⁵ Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2017 poz. 248).

stworzenie platformy i zachęty „do organizowania się obywateli w celu obrony własnych interesów oraz do nauki umiejętności przedstawiania swoich racji”⁶.

W ramach zamierzenia badawczego poddane analizie zostały zarówno normatywne ramy i umocowanie systemowe, jak również praktyka stosowania wysłuchania publicznego w procesie ustawodawczym⁷ w obu izbach polskiego parlamentu.

Analiza instytucji wysłuchania publicznego w niniejszym studium została zogniskowana na trzech głównych aspektach:

1. specyfice wysłuchania jako instrumentu bezpośredniej partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym w Sejmie i Senacie RP;
2. korelacji między normatywną konstrukcją instytucji wysłuchania publicznego a wymiarem politycznym;
3. efektywności praktyki wysłuchania w kontekście jego potencjału legitymizacyjnego;
4. zarysowaniu perspektyw dalszego rozwoju instytucji i jej stosowania.

Główne pytania badawcze zostały sformułowane w następującym brzmieniu:

- czy instytucja wysłuchania publicznego wzmacnia legitymizację organów przedstawicielskich i przyjmowanych rozwiązań, regulacji normatywnych i decyzji politycznych?
- jaki wpływ ma instytucja wysłuchania publicznego na jakość debaty nad regulacjami prawnymi?
- czy wysłuchanie publiczne stanowi instytucjonalną innowację i remedium na aktualne dysfunkcjonalności demokracji przedstawicielskiej, czy raczej fasadowe rozwiązanie, ukrywające realne i stałe mechanizmy właściwe dla ciał przedstawicielskich?

W przedsięwzięciu badawczym została zastosowana triangulacja metodologiczna zakładająca kombinację różnych podejść i metod: połączenie analizy krytycznej źródeł zastanych (aktów prawnych, dokumentów i sprawozdań komisji parlamentarnych, danych statystycznych) z elementami analizy systemowej oraz analizy procesów decyzyjnych.

⁶ P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *op.cit.*, s. 15.

⁷ W odniesieniu do aktów wykonawczych (rozporządzenia RM) instytucja wysłuchania publicznego ma inną podstawę normatywną i przyjmuje odrębną formułę instytucjonalną i proceduralną.

II.

Analiza regulacji prawnych pozwala stwierdzić w ujęciu syntetycznym, że instytucja wysłuchania publicznego wprowadzona w 2005 r. ustawą o lobbingu w procesie stanowienia prawa⁸, ustanowiona została jedynie tylko jako ogólna zasada konsultacji społecznych i umocowana w ramach zasadniczo odrębnego mechanizmu (rzecznictwa interesów). Sama instytucja wysłuchania nie została zdefiniowana na polskim gruncie normatywnym⁹. Uregulowania dotyczące procedury wysłuchania zostały rozproszone w kilku aktach. W świetle ustawy naczelną zasadą wysłuchania publicznego jest możliwość wypowiedzenia się każdemu zainteresowanemu na temat danego projektu prawnego. Celem tej instytucji jest dostarczenie prawodawcy w danej sprawie argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważenie sprzecznych interesów stron. Jest to mechanizm służący reprezentowaniu i promocji określonych interesów, jak również metoda wpływania na decyzje organów władzy publicznej¹⁰. Opiera się ona na zasadzie jawności i ma na celu ograniczenie zjawisk korupcyjnych¹¹.

Szczegółowe regulacje dotyczące procedury wysłuchania publicznego pojawiły się w regulaminach obu izb parlamentu: w regulaminie Sejmu w 2006 r. a następnie w regulaminie Senatu w 2013 r. Charakterystyczne aspekty procedury wysłuchania publicznego przyjętego w polskim parlamencie przewidyują między innymi, że:

- wysłuchanie publiczne jest instytucją wyłącznie fakultatywną,
- wysłuchania publiczne odbywają się tylko na posiedzeniach komisji sejmowych i senackich oraz wyłącznie w odniesieniu do projektów ustaw,
- wysłuchanie publiczne musi odbyć się na jednym posiedzeniu komisji,
- nie określa się sposobu przeprowadzenia wysłuchania publicznego,
- nie ma sprecyzowanych reguł postępowania w zakresie wykorzystania

⁸ Dz.U. 2005 Nr 169 poz. 1414 ze zm. (ustawa weszła w życie 7 marca 2006 r.).

⁹ J. Tracz-Drał, *Instytucja wysłuchania publicznego. Opracowania tematyczne OT-590*, Warszawa 2010.

¹⁰ G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 79, grudzień 2007.

¹¹ Zgodnie z dyspozycjami ustawy o dostępie do informacji publicznej wszystkie dokumenty związane z tą procedurą są jawne i udostępniane na stronach parlamentarnych w Internecie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

materiałów zgromadzonych w tym postępowaniu w przypadku Sejmu, pewne doprecyzowanie pojawia się natomiast w regulaminie Senatu, przewiduje ono publikację wniosków i sporządzenie opinii komisji w odniesieniu do treści wystąpień,

- do (arbitralnej) decyzji przewodniczącego posiedzenia komisji należy w uprawnienie do ustalenia kolejności i czasu wypowiedzi uczestników wysłuchania.

W świetle powyższych unormowań można zauważyć, że prawodawca nie przypisał instytucji wysłuchania publicznego silnej konstrukcji, w szczególności nie nadał jej waloru obligatoryjności (procedura jest zawsze fakultatywna niezależnie od materii ustawowej), ani nie zapewnił minimum gwarancji skuteczności (komisje sejmowe nie są zobowiązane do komunikowania swojego stanowiska wobec wyrażonych opinii uczestnikom wysłuchania). Wysłuchania publiczne są jawne i ich przebieg jest rejestrowany. Na stronie internetowej Sejmu są publikowane stenogramy z posiedzeń komisji, przeznaczonych na wysłuchanie publiczne (a także przedłożone wypowiedzi na piśmie), natomiast w przypadku Senatu sporządzane są zestawienia wypowiedzi uczestników wysłuchania oraz przyjętych przez komisję stanowisk odnośnie do wyrażonych w danej procedurze opinii lub postulatów uczestników.

III.

Dotychczasowa praktyka stosowania instytucji wysłuchania publicznego obejmuje okres 16 lat (okres od V do IX kadencji), czyli od wejścia w życie ustawy o lobbingu (w 2006 r.) W świetle danych liczbowych prezentuje się ona dość skromnie: liczy 33 przypadki zastosowania tej procedury w Sejmie oraz 2 w Senacie (por. tab. 1). Sięgania po procedurę wysłuchania publicznego wykazuje pewne odmienności w przypadku Sejmu i Senatu. Zarówno widoczna jest ona w liczbach, jak i w natężeniu ich występowania w poszczególnych kadencjach.

W przypadku Sejmu można mówić o zarysowanej zmiennej tendencji: do 2015 r. – wzrostowej, następnie – malejącej. W szczególności należy wskazać jeden wyraźnie krytyczny punkt przypadającym na 2015 r., w którym początkowa wrastająca tendencja wnioskowania o przeprowadzenie procedury

Tabela 1. Wysłuchania publiczne w Sejmie i Senacie (2006–2022)

| Kadencja (Sejmu, Senatu) | Liczba wysłuchań publicznych przeprowadzonych w Sejmie | Liczba wysłuchań publicznych przeprowadzonych w Senacie |
|---|---|--|
| V Sejm, VI Senatu (19.10.2005–4.11.2007) | 6 | - |
| VI Sejm, VII Senatu (5.11.2007–7.11.2011) | 12 | - |
| VII Sejm, VIII Senatu (8.11.2011–11.11.2015) | 10 | 1 (2013) |
| VIII Sejm, IX Senatu (12.11.2015–12.11.2019) | 3 | 0 |
| IX Sejm, X Senatu (13.11.2019–) | 2 (2022) | 1 (2020) |
| Liczba wszystkich przeprowadzonych wysłuchań publicznych w V-IX kadencji | 33 | 2 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych komisji Sejmu i Senatu: <https://www.sejm.gov.pl>, www.senat.gov.pl (15.11.2022).

uległa załamaniu. Jednocześnie należy odnotować, że z kadencji na kadencję rosła liczba wniosków o przeprowadzenie wysłuchania oraz równolegle rosła liczba wniosków odrzucanych przez komisję (por. tab. 2). W 2016 r. komisje odrzuciły rekordową liczbę wniosków – 19. W następnych latach praktyka wysłuchania publicznego została niemal „zamrożona”. Prawidłowością też było odrzucanie wniosków zgłaszanych przez opozycję do 2015 r. komisje odrzucały wnioski PiS, SLD, Ruchu Palikota, PjN, RP (R. Biedroń) i posłów niezrzeszonych, a po 2015 r. odrzucane były wnioski PO, Nowoczesnej i Kukuz'15.

Analizując przeprowadzone wysłuchania ze względu na kryterium autora projektu ustawy można zauważyć, że przedmiotem wysłuchania w przeważającej liczbie były projekty ustawodawcze wnoszone przez rząd (15 projektów) lub prezydenta (7 projektów). W 6 przypadkach były to projekty poselskie a w jednym przypadku – obywatelski projekt ustawodawczy (w 2012 r.)¹².

Tytułem ilustracji, warto odnotować dwa szczególne, znacząco różne co do swej legitymizującej efektywności, przypadki doświadczeń z zastosowaniem wysłuchania publicznego w Sejmie w 2007 i 2016 r.

¹² P. Dobrowolski, *Dekada publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje kierunku rozwoju*, Warszawa 2018.

Tabela 2. Wnioski o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w Sejmie (2006–2022)

| Kadencja | Liczba zgłoszonych wniosków o przeprowadzenie wysłuchania publicznego | Liczba odrzuconych przez komisje wniosków o wysłuchanie publiczne |
|--|---|---|
| V Sejmu, VI Senatu (19.10.2005–4.11.2007) | 10 | 4 |
| VI Sejmu, VII Senatu (5.11.2007–7.11.2011) | 24 | 12 |
| VII Sejmu, VIII Senatu (8.11.2011–11.11.2015) | 30 | 20 |
| VIII Sejmu, IX Senatu (12.11.2015–12.11.2019) | 26 (do 2017) | 23 |
| IX Sejmu, X Senatu (13.11.2019–) | 2 | - |
| Liczba wszystkich wysłuchań publicznych w czasie trwania V – IX kadencji | 96 | 61 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych komisji Sejmu i Senatu, <https://www.sejm.gov.pl>, www.senat.gov.pl (15.11.2022).

Wysłuchanie publiczne w sprawie rządowego projektu ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania akcji od Skarbu Państwa przez pracowników spółek elektroenergetycznych zwołane w 2007 r. – w związku z ogromnym odzewem zainteresowanych udziałem obywateli – odbyło się poza budynkiem parlamentu w Centrum Kongresowym Pałacu Kultury i Nauki. W wysłuchaniu wzięło udział 1200 uczestników. Przypadek ten ujawnił rosnące zainteresowanie instytucją wysłuchania ze strony społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności grup, których bezpośrednio dotyczył projekt ustawy). Przyczynił się on do refleksji nad technicznym wymiarem organizacji wysłuchań (miejsce, czas przeznaczony na wypowiedź), a z drugiej strony dyskusji o celu wysłuchania opinii stron uczestniczących w procedurze oraz ich reprezentatywności (rodzące się pytanie, czy liczba uczestników rozstrzyga o jakości i wartości procedury).

Odmienny przypadek stanowił wniosek o wysłuchanie publiczne zgłoszony przez posłów opozycji (Nowoczesnej i PO) 22 grudnia 2015 r., którego przedmiotem był projekt ustawy o reformie systemu oświaty. Wniosek został odrzucony przez komisję sejmową. Jednakże, zaangażowane grupy interesu

i organizacje społeczne doprowadziły w 2016 r. do zorganizowania oddolnego „społecznego wysłuchania publicznego” w sprawie kontrowersyjnego projektu ustawy. Tym samym instytucja wysłuchania publicznego została „wyprowadzona z Sejmu” i służyła prezentacji opinii i debacie społecznej wokół projektu w szeroko rozumianej domenie publicznej. Po tym epizodzie, przez 7 kolejnych lat (w trakcie trwania VIII i IX kadencji) nie było przeprowadzanych wysłuchań publicznych w Sejmie.

W pierwszych latach IX kadencji 2019–2023 większość sejmowa zaniechała całkowicie praktyki sięgania po instytucję wysłuchania publicznego. Dopiero w 2022 r. procedura wysłuchania publicznego w Sejmie została reaktywowana. Procedura ta została zastosowana dwukrotnie. Pierwszy przypadek dotyczył poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących ochrony życia i zdrowia obywateli w okresie epidemii COVID-19 (projekt z 17 stycznia 2022 r., druk nr 1981), przewidujący prawa pracodawcy do żądania informacji o wynikach testów swoich pracowników. Wniosek w sprawie wysłuchania zgłosili posłowie Konfederacji. Wysłuchanie publiczne w sejmowej Komisji Zdrowia odbyło się w styczniu 2022 r. W procedurze wzięło udział 105 uczestników. Każdy z uczestników otrzymał prawo do zaledwie półtoraminutowego wystąpienia na posiedzeniu komisji. Przeprowadzenie procedury skutkowało odrzuceniem projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Drugi przypadek odnosił się do projektu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, która w przestrzeni publicznej odczytywana jest jako regulująca kwestię odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby Centralnego Portu Komunikacyjnego. Wysłuchanie zostało przeprowadzone w sejmowej Komisji Infrastruktury 4 sierpnia 2022 r, a przedmiotowa ustawa została uchwalona przez Sejm 15 września 2022 r.

Dwa wysłuchania publiczne przeprowadzone w Sejmie w 2022 r. były próbą wykorzystania instytucji wysłuchania publicznego przez większość sejmową do legitymizowania projektowanych regulacji ustawowych oraz do komunikowania politycznego. Przypadki te można interpretować również jako element kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r.

Odrębnie należy postrzegać praktykę wysłuchania publicznego w Senacie. Po pierwsze, wynika ona z odmiennej roli Senatu w procedurze ustawodawczej, a po drugie ze względu na inną niż w przypadku Sejmu konfigurację reprezentowanych sił politycznych.

W Senacie procedura wysłuchania publicznego została dotychczas zastosowana jedynie dwukrotnie: w 2013 r. (w sprawie projektu ustawy o prawie do składania petycji) i w 2020 r. (w sprawie projektu ustawy o KRS). Częstość wykorzystania procedury wysłuchania publicznego w Senacie jest w istocie szczególnie niska¹³. W pierwszym rządzie jest to pochodną roli specyficznej Senatu w procedurze ustawodawczej: 1) jako podmiotu wyposażonego w inicjatywę ustawodawczą, 2) jako izby „namysłu” akceptującej lub korygującej projekty uchwalone przez Sejm. Wysłuchanie publiczne jest instytucją przewidzianą jako fakultatywny instrument udziału obywateli w tej fazie wstępnej wypracowania senackiego projektu ustawy.

Ten stan rzeczy należy oceniać nie tylko w kontekście uwarunkowań normatywnych, ale również politycznych. Biorąc pod uwagę potencjalną siłę przeciwwagi wyższej izby i jej większości w odniesieniu do większości sejmowej, wykorzystanie instytucji wysłuchania mogłoby służyć wzmocnieniu legitymizującego wymiaru inicjatyw ustawodawczych Senatu.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w trakcie trwania kadencji X (2019–2023) w Senacie przeprowadzone zostały trzy inne konsultacje społeczne, nie wypełniające znamion formalnej instytucji wysłuchania publicznego, które były nazywane zarówno w dokumentach senackich, jak i doniesieniach medialnych „wysłuchaniem publicznym”. Dotyczyły one rządowych projektów ustaw szeroko omawianych w debacie publicznej oraz uznawanych za szczególnie kontrowersyjne: projekt ustawy o ochronie praw zwierząt w 2020 r., projekt ustawy o mediach (związany z kwestią wolności mediów) w 2021 r. oraz projekt ustawy o zmianie Kodeksu spółek handlowych w 2021 r.

Konsultacje te nie spełniały proceduralnych i formalnych wymogów przypisanych instytucji wysłuchania: nie gwarantowały bowiem otwartości i inkluzywnej formuły skierowanej do szerokiego korpusu obywateli, uczestnikami posiedzeń plenarnych Senatu byli zaproszeni goście, reprezentujący wybrane środowiska. W efekcie konsultacje te były narzędziem większości senackiej w krytyce inicjatyw legislacyjnych odmiennej politycznie większości sejmowej. Konstytutywnym i pożądanym uprawnieniem opozycji jest manifestowanie sprzeciwu wobec polityki legislacyjnej rzą-

¹³ M. Chrzanowski, *Public Hearing as a Part of Legislative Procedure in the Senate*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. XXX, nr 5, s. 146.

dzącej większości, jednak posługiwanie się nazwą specyficznej procedury w nieuzasadniony i nienależyty sposób prowadzi do zacierania różnic pomiędzy różnymi instrumentami – konsultacjami a wysłuchaniem publicznym, tym samym skutkować to może niezrozumieniem istoty poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych przez ich docelowych uczestników (obywateli/wyborców).

Te trzy przykłady uwiaryściły legitymizacyjny walor mechanizmu wysłuchania publicznego (rozumianego jako mechanizm partycypacyjny), w szczególności w wymiarze otwartego, inkluzywnego komunikowania politycznego oraz edukowania o procesach decydowania publicznego. W istocie „pełnienie przez obywateli funkcji gwaranta dobrego prawa zależy od ich świadomości, na którą wpływ ma ilość i jakość informacji znajdujących się w domenie publicznej”¹⁴.

Z drugiej jednak strony, jedynie incydentalne sięganie po narzędzie jakim jest wysłuchanie publiczne przez Senat, wskazuje na pewne niedowartościowanie istoty tego instrumentu ze strony senatorów.

W kontekście potencjału legitymizacyjnego wysłuchania publicznego i partycypacji obywateli w procesach legislacyjnych należy tymczasem odnotować pojawienie się oddolnej społecznej inicjatywy organizowania obywatelskich debat przez organizacje społeczne. Przykładem jest inicjatywa organizacji społecznych, tzw. obywatelskie wysłuchanie publiczne¹⁵. W ramach tej akcji społecznej zostały zorganizowane cztery „wysłuchania obywatelskie” dotyczące: 1) projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych, 2), projektu ustawy o oświacie (reforma szkół podstawowych m.in. wprowadzająca obowiązek rozpoczynania nauki w wieku 6 lat), 3) projektu zmian Kodeksu wyborczego do wyborów samorządowych, 4) projektu ustawy o reformie Krajowej Rady Sądownictwa¹⁶.

¹⁴ P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *op.cit.*, s. 15.

¹⁵ Głównym organizatorem wysłuchań obywatelskich była Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, <https://www.wysluchanieobywatelskie.pl> (30.11.2022).

¹⁶ Obywatelskie wysłuchania publiczne odbyły się 9 stycznia 2016 r. (dot. tzw. ustawy o sześciolatkach), 6 czerwca 2016 r. (dot. tzw. ustawy antyterrorystycznej), 9 grudnia 2017 r. w Warszawie (dot. zmian w Kodeksie wyborczym organów samorządowych), 28 lutego 2020 r. w Krakowie (jako forma społecznych konsultacji poprzedzających wysłuchanie publiczne w Senacie RP w 2020 r., dot. senackiego projektu zmiany ustawy o KRS).

IV.

W Polsce można zaobserwować tendencję do wyrażania rozczarowania co do aktualnego stanu funkcjonowania demokracji. Najbardziej rozczarowani są ci wyborcy, którzy deklarują chęć głosowania na partie opozycyjne¹⁷. Poziom zaufania do wszystkich najważniejszych instytucji w Polsce, takich jak: rząd, parlament, prezydent, Trybunał Konstytucyjny, partie polityczne, media publiczne) w ostatniej dekadzie uległ znacznemu obniżeniu. W trakcie trwającej kadencji parlamentu (2019–) procent wyborców (respondentów badania CBOS) wyrażający brak zaufania po raz pierwszy przewyższył, procent respondentów, którzy to zaufanie deklarowali.

Przeprowadzone badania, dotyczące doświadczeń związanych ze stosowaniem i wykorzystywaniem instrumentu partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa, jakim jest wysłuchania publicznego koreluje z generalną tendencją niskiej oceny funkcjonowania demokratycznego systemu w jej aktualnej fazie rozwojowej. Pomysłodawcom wprowadzenia instytucji wysłuchania publicznego do polskiego systemu wydawało się ono „doskonałą platformą dla wyrażania poglądów, opinii i uwag do projektów ustaw przez społeczeństwo obywatelskie”¹⁸. Tymczasem w świetle praktyki można odnotować, że: „wysłuchania nie cieszą się szczególnym zainteresowaniem ani członków komisji, którzy przecież mogliby dzięki nim uzyskiwać wartościowe informacje na temat propozycji zmian czy skutków planowanych rozwiązań prawnych, ani rzeczywistych adresatów projektowanych ustaw”¹⁹.

Na podstawie przeprowadzonych analiz możemy sformułować następujący wniosek ogólny: wykorzystanie wysłuchania publicznego jako narzędzia demokracji uczestniczącej ujawniło w przypadku Polski jego potencjał kształtowania układów instytucjonalnych, ale także pokazało słabości konstrukcji normatywnej i dużą wrażliwość na czynniki kontekstowe.

Ustalenia poczynione na podstawie danych z poziomu makro mogą stanowić wstęp do dalszych badań. W szczególności wskazane wydaje się prze-

¹⁷ CBOS, *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*, Raport z badań 2021, nr 51.

¹⁸ J. Tracz-Drał, *op.cit.* s. 3.

¹⁹ P. Kuczma, *Niemoc wysłuchań publicznych*, „Rzeczpospolita” z 18 kwietnia 2009.

prowadzenie dodatkowych analiz doświadczeń związanych ze stosowaniem wysłuchania publicznego na poziomie mikro (wśród uczestników badanych procedur). Takie dalsze pogłębione badania jakościowe, mogłyby przyczynić się do pełniejszego wyjaśnienia analizowanego zjawiska.

Literatura

- Bernhard M., *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, „Slavic Review” 2021, nr 3 (80).
- Chrzanowski M., *Public Hearing as a Part of Legislative Procedure in the Senate*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. XXX, nr 5.
- Cianetti L., Dawson J., Hanley S., *Rethinking “democratic backsliding” in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland*, „East European Politics” 2018, nr 3 (34).
- Dobrowolski P., *Dekada publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje kierunku rozwoju*, Warszawa 2018.
- Dobrowolski P., Gorywoda Ł., *Publiczne wysłuchanie: Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, Raport Instytutu Sobieskiego, nr 9, listopad 2004.
- Haemin J., Lueders H., Myrick R., *Towards a unified approach to research on democratic backsliding*, „Democratization” 2022, nr 4 (29).
- Kuczma P., *Niemoc wysłuchań publicznych*, „Rzeczpospolita” z 18 kwietnia 2009.
- Makowski G., Zbieranek J., *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 79, grudzień 2007.
- Offe C., *Crisis and innovation of liberal democracy: Can deliberation be institutionalised?*, „Sociologický časopis/Czech Sociological Review” 2011, nr 3 (47).
- Tracz-Dral J., *Instytucja wysłuchania publicznego*. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Opracowania tematyczne, OT-590, wrzesień 2010.