



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO - 746426- I/13/AJK/KMŁ/JZ

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 3. XII. 2013.

Pani

Ewa Kopacz

Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek

Z wielkim zadowoleniem przyjęłam informację o zainicjowaniu przez Panią Marszałek posiedzenia Prezydium Sejmu w przedmiocie rewizji postanowień Regulaminu Sejmu pod kątem wprowadzenia do nich koniecznych - w ocenie Prezydium - zmian. Dostrzegając dążenie Pani Marszałek do usprawnienia sposobu działania izby niższej parlamentu, wyrażam nadzieję, że w trakcie analizy przepisów Regulaminu, uwzględnione zostaną również uwagi i postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich odnoszące się do instytucji wysłuchania publicznego wyartykułowane w niniejszym wystąpieniu.

Oparcie systemu tworzenia prawa o zasadę dialogu i wynikające z niej uwzględnienie potencjału partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym należy do czołowych postulatów Rzecznika Praw Obywatelskich. Wiąże się to z promowaniem mechanizmów demokracji bezpośredniej, które pozwalają niwelować niedoskonałości systemu demokracji przedstawicielskiej. Obecnie mamy do czynienia z wypracowywaniem standardów w tej dziedzinie, skupiającym się głównie na rządowym etapie procesu legislacyjnego, jednak podczas prowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich analiz i konsultacji, pojawiły się również postulaty wobec rewizji instytucji pozwalającej obywatelom na prezentację swoich stanowisk w sejmowym procesie legislacyjnym, czyli wysłuchania publicznego.

Dobre prawo wyważa sprzeczne interesy obywateli w celu maksymalizowania dobra wspólnego. By prawo takie powstało, zarówno obywatele jak i ich przedstawiciele w parlamencie muszą posiadać pełny obraz i zrozumienie interesów współobywateli oraz zachodzących pomiędzy nimi sprzeczności. Osiągnięcie tego celu wymaga oparcia decyzji prawodawczych na wszechstronnej i uporządkowanej wiedzy (S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 122). Temu właśnie celowi służyć ma instytucja wysłuchania publicznego. Jak trafnie wskazał M. Safjan, wysłuchanie publiczne zapewnia prezentację szerokiego spektrum opinii przez zainteresowane podmioty publiczne, społeczne i prywatne na temat projektowanych rozwiązań ustawodawczych i w ten sposób przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego (por. zdanie odrębne od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06).

Biorąc pod uwagę wskazaną wyżej doniosłość instytucji wysłuchania publicznego dla procesu demokratycznego należy ocenić negatywnie brak szerszego jej stosowania w praktyce parlamentarnej. Warto w związku z tym, dokonać analizy możliwych sposobów racjonalizacji rozwiązań prawno - instytucjonalnych, mającej na celu usunięcie przeszkód dla rozwoju tej instytucji.

Również szereg krytycznych uwag dotyczących wysłuchania publicznego podnoszonych w debacie publicznej wskazuje na to, że konieczna jest ewaluacja obecnego kształtu tej instytucji.

Doskonały punkt wyjścia do rozważań na temat pożądanego kształtu wysłuchania publicznego stanowi przyjęta w ostatnim czasie zmiana Regulaminu Senatu. W mojej ocenie, wprowadzone w art. 80a wskazanego aktu prawnego rozwiązania uznać należy za podążające w dobrym kierunku i rokujące pozytywnie dla funkcjonowania tej instytucji w przyszłości. Na kanwie unormowań zawartych w Regulaminie Senatu, pragnę wskazać na pewne braki odnoszące się do obecnego kształtu regulacji tej instytucji w Regulaminie Sejmu oraz przedstawić uwagi, co do możliwości usprawnienia procedury sejmowego wysłuchania publicznego.

W swych wystąpieniach wielokrotnie wskazywałam, że wraz ze wzrostem świadomości społecznej co do przebiegu procesu legislacyjnego, rosną także oczekiwania podmiotów społecznych odnośnie jego jakości, przejrzystości, otwartości

oraz dostępności. Moim postulatem jest zatem, aby jasność i przejrzystość wysłuchania publicznego była standardem. Należy więc podkreślić przede wszystkim ogólne zalecenie dążenia do maksymalnego uproszczenia procedury w odniesieniu zarówno do zainicjowania, jak i zgłoszenia udziału w wysłuchaniu publicznym.

Zgodnie z art. 70a ust. 2 Regulaminu Sejmu warunkiem przeprowadzenia wysłuchania jest podjęcie stosownej uchwały wyrażającej zgodę na jego przeprowadzenie przez właściwą komisję. Uchwała taka, podejmowana jest w obecnym stanie prawnym wyłącznie na pisemny wniosek posła (art. 70a ust. 3 Regulaminu Sejmu). Jak wynika z powyższych norm, zainicjowanie wysłuchania publicznego ma charakter fakultatywnego uprawnienia pozostającego w rękach posła, a następnie w gestii członków komisji parlamentarnej.

W mojej ocenie, to rozwiązanie posiada pewne mankamenty. Po pierwsze, nie sprzyja transparentności inicjowania wysłuchania publicznego, ponieważ w wypadku kiedy wniosek składany jest przez posła, a w rzeczywistości pochodzi spoza parlamentu, opinia publiczna nie jest w stanie zweryfikować, jaki podmiot *de facto* przyczynił się do zainicjowania wysłuchania. Optymalne wydaje się w rozważanym przypadku poszerzenie regulacji o rozwiązanie polegające na składaniu wniosków przez zainteresowanych w przedmiocie przeprowadzenia wysłuchania publicznego bezpośrednio do właściwej komisji sejmowej. Alternatywnym rozwiązaniem, uwzględniającym prawa mniejszości parlamentarnej mogłoby być obligatoryjne przeprowadzenie wysłuchania na wniosek 1/3 członków komisji, które mogłoby pozwolić posłom na poznanie szerszego kontekstu również inicjatyw mniejszościowych.

Kolejny aspekt na który należy zwrócić uwagę, to brak określenia w Regulaminie Sejmu jasnych i czytelnych kryteriów umożliwiających ocenę, które projekty ustaw powinny podlegać obligatoryjnemu wysłuchaniu (zob. G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce - żywy problem, martwe prawo* [w:] „Analizy i Opinie”, Nr 79, Instytut Spraw Publicznych, s. 5). Obowiązek przeprowadzenia wysłuchania publicznego wydaje się szczególnie zasadny w przypadku dokonania zgłoszenia w nim udziału przez określoną liczbę podmiotów, jak również w przypadku szczególnie istotnych projektów ustaw. Zagadnieniem, które poddane zostać powinno analizie

i określeniu w Regulaminie Sejmu jest sprecyzowanie, jakie projekty aktów prawnych uznać należy za „szczególnie istotne”. W mojej ocenie, do wskazanej kategorii z pewnością zaliczają się propozycje legislacyjne, które mają wpływ na sferę praw i wolności człowieka i obywatela.

Przechodząc do kwestii zgłaszania udziału w wysłuchaniu publicznym, uważam, że przyjęte w Regulaminie Senatu rozwiązanie, uwzględniające możliwość dokonania takiego zgłoszenia z wykorzystaniem drogi elektronicznej (formularza zamieszczonego na stronie internetowej Senatu), jest szczególnie korzystne z punktu widzenia szybkości przekazywania informacji o woli udziału w wysłuchaniu oraz koresponduje z powszechnością zastosowania tej formy komunikacji we współczesnym społeczeństwie. W mojej ocenie, w przypadku wprowadzenia analogicznego rozwiązania w Regulaminie Sejmu, należy również pamiętać o jednoczesnym zastosowaniu mechanizmu umożliwiającego weryfikację wiarygodności danych podmiotów zgłaszających udział w wysłuchaniu publicznym.

Za krok we właściwym kierunku uznać należy także przyjęte w Regulaminie Senatu rozwiązanie polegające na ograniczeniu obowiązków dotyczącego zgłoszenia udziału w wysłuchaniu publicznym wyłącznie do zachowania formy pisemnej zgłoszenia. Uznano, że formularz zgłoszenia udziału w senackim wysłuchaniu publicznym nie jest dokumentem urzędowym i ma jedynie charakter pomocniczy, co oznacza, że zgłoszenie dokonane w formie innego pisma zostanie przyjęte, jeśli będzie zawierać dane i informacje określone w art. 80a ust. 2 Regulaminu Senatu. Co więcej, zrezygnowano z konieczności przedkładania w trakcie tej procedury wyciągów z Krajowego Rejestru Sądowego oraz pełnomocnictw do złożenia zgłoszenia.

Jak wskazują przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz inne zainteresowane podmioty - w przypadku projektu aktu prawnego przedłożonego pod obrady sejmowe - procedura zgłoszenia w wysłuchaniu publicznym jest obecnie nadmiernie sformalizowana. W tym kontekście, zasadna wydaje się zmiana treści art. 70c ust. 4 pkt 2 Regulaminu Sejmu polegająca na zniesieniu wymogu przedkładania wyciągu z Krajowego Rejestru Sądowego albo oświadczenia o wpisie do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, w przypadku dokonywania

zgłoszenia przez reprezentantów osób prawnych, jak również ogólnego wymogu dotyczącego dostarczania pełnomocnictw do złożenia takiego zgłoszenia.

Rzecznikowi nie są znane również przyczyny ograniczające możliwość przeprowadzenia wysłuchania wyłącznie przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu (art. 70f ust. 1 Regulaminu Sejmu). Należy zauważyć, iż w wielu przypadkach projekt aktu prawnego ulega znaczącym modyfikacjom w toku prac legislacyjnych. W konsekwencji ich kolejne wersje mogą się znacznie różnić od wersji projektu wniesionego do łaski marszałkowskiej. W mojej ocenie, uzasadnione byłoby pozostawienie swobody, co do etapu, na którym posłowie będą chcieli skorzystać z opinii podmiotów zewnętrznych o projekcie.

Co do fazy przebiegu wysłuchania moje zastrzeżenia budzi również zbyt ogólne ujęcie przesłanek określonych jako „względy natury technicznej czy lokalowej”, które umożliwiają odwołanie wysłuchania (art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu). W ocenie Rzecznika, zastosowanie tego rodzaju klauzuli generalnej umożliwia dowolną interpretację, a w konsekwencji nie stanowi przeszkody dla relatywnej dowolności w odwołaniu wysłuchania (zob. G. Makowski, J. Zbieranek, op. cit., s. 5). Wydaje się, że optymalne rozwiązanie tej kwestii stanowi przyjęte w art. 80a ust. 3 Regulaminu Senatu uprawnienie przewodniczącego komisji do ograniczenia liczby osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym w oparciu o obiektywne kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich zainteresowanych, w wypadku gdy liczba zgłoszeń przekracza liczbę dostępnych miejsc w sali posiedzeń - bez możliwości jego odwoływania. Dopuszczalna wydaje się również ewentualna zmiana terminu lub miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego ze względu na wyraźnie określoną przepisami prawa przesłankę.

Wreszcie należy pamiętać, iż bez poprawnego sformułowania wynikających z wysłuchania publicznego wniosków oraz odniesienia się do nich przez właściwe podmioty, instytucja ta nie będzie w pełni użyteczną. Wydaje się zatem, że kluczowe znaczenie dla efektywnego wykorzystania tego środka partycypacji społecznej w procesie legislacyjnym ma transparentność i dostępność treści stanowisk i opinii zaprezentowanych w toku wysłuchania publicznego.

Mając na uwadze powyższe, w mojej ocenie należy określić w Regulaminie Sejmu postanowienia regulujące kwestię przystępnego sposobu gromadzenia,

a następnie publikacji przez komisję informacji uzyskanych w trakcie wysłuchania. Źródło inspiracji w tej materii może stanowić art. 80a ust. 7 Regulaminu Senatu, zgodnie z którym komisje mają obowiązek ustosunkowania się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego poprzez przedstawienie wynikających z nich wniosków, a w przypadku ich nieuwzględnienia poprzez wskazanie - w razie potrzeby - przyczyn takiej decyzji. Informację w tej sprawie zamieszczana jest na stronie internetowej Senatu w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wysłuchania publicznego.

Zaprezentowana powyżej analiza sposobu unormowania wysłuchania publicznego w Polsce jednoznacznie wskazuje, iż jeśli wysłuchanie ma być efektywnym narzędziem dialogu obywatelskiego, a nie jedynie martwym instrumentem prawnym, konieczna jest głęboka reforma tej instytucji.

Wyrażam przekonanie, iż uwzględnienie w Regulaminie Sejmu zaprezentowanych w niniejszym wystąpieniu postulatów umożliwiłoby niższej izbie parlamentu czerpanie z - niewykorzystywanego w mojej ocenie w pełnym stopniu - potencjału wiedzy i doświadczenia różnorodnych podmiotów społecznych, a jednocześnie przyczyniłoby się do popularyzacji tego mechanizmu, co z pewnością miałyby pozytywne przełożenie na wzrost zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Pragnę również zasygnalizować, iż kwestie regulacji instytucji wysłuchania publicznego w ustawie o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa będą stanowiły przedmiot odrębnej analizy w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Mając powyższe na względzie, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Marszałek o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia prac nad ewentualną zmianą postanowień Regulaminu Sejmu odnoszących się do przedstawionej problematyki.

Łozos wyrosy szewca

Jens Jipow