

**Bogusław Przywora**

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

## O osobliwościach wysłuchania publicznego – refleksje na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

1. Problematyka prawa wyborczego pozostaje w centrum zainteresowań Jubilata, Pana Profesora Krzysztofa Skotnickiego<sup>1</sup>. Doceniając Jego dorobek, w tym wkład w reformę prawa wyborczego, chciałbym ofiarować w darze opracowanie dotyczące instytucji wysłuchania publicznego na tle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (TK), a zwłaszcza rozstrzygnięcia Trybunału z 3 listopada 2006 r. (K 31/06) w sprawie dotyczącej samorządowej ordynacji wyborczej<sup>2</sup>. Trybunał orzekł wówczas, że: art. 1 pkt 2, 3, 7, 9–16 ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>3</sup>:

- a) są zgodne z preambułą, art. 2, art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup> oraz z art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>5</sup>,
- b) nie są niezgodne z art. 15 Konstytucji RP oraz z art. 3 ust. 1 ESKL.

<sup>1</sup> Zob. zwł. autorstwa Krzysztofa Skotnickiego: *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000; *W sprawie czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów gminy*, [w:] *Ustroje, tradycje i porównania. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. M. Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 477–485; *Reprezentacja w radzie gminy przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych oraz mniejszości posługującej się językiem regionalnym*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2020, s. 337–353.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 159, poz. 1127, dalej: ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>5</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.), dalej: EKSL.

Trybunał Konstytucyjny uznał także art. 1 pkt 2, 3, 7, 9–16 ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza w zw. z jej art. 2 za zgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto w ocenie TK przedmiotowa ustawa jest zgodna z preambułą, art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodna z art. 4 ust. 6 EKSL. Przyjęte rozstrzygnięcie wywołało wiele wątpliwości, czego przejawem były złożone od tego wyroku zdania odrębne (E. Łętowskiej, M. Safjana i M. Wyrzykowskiego). W założeniu niniejsze opracowanie wpisuje się w trend poszukiwania mechanizmów „optymalizujących” proces ustawodawczy<sup>6</sup>, zwłaszcza w odniesieniu do projektów ustaw dotyczących zmian ustrojowych. Generalnie rzecz ujmując, *ratio* postępowania ustawodawczego jest dokonanie możliwie wnikliwej analizy projektu ustawy w celu zredukowania niedopracowania albo przypadkowości rozwiązań prawnych<sup>7</sup>. Rozpatrywanie projektu ustawy w sposób pospieszny oraz rezygnacja ze środków działania i procedur sejmowych umożliwiających wszechstronne objaśnienie i krytyczną ocenę rozwiązań prawnych traktowane jest jako niesprzyjające zarówno jakości ustawodawstwa, jak i materialnej legitymizacji samego procesu ustawodawczego<sup>8</sup>.

626 Podkreślenia wymaga, że postępowanie ustawodawcze (zwłaszcza dotyczące prac w Sejmie) należy do skomplikowanych procesów angażujących wiele podmiotów. Problematyce tej wprawdzie poświęcono już

<sup>6</sup> W piśmiennictwie zob. zwł.: *Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. Dąbek, J. Zimmermann, Warszawa 2020; A. Mariański, *Podatek od wyjścia – przykład nieprzemysłanej legislacji podatkowej*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 8, s. 21–30; M. Berek, M. Kłodawski, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3, s. 9–34; M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 9–26; W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22, s. 479; także: A. Bałaban, *Zasady legislacji a zasady techniki legislacyjnej*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016; *Ustawa o tworzeniu prawa*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu (Księga jubileuszowa prof. J. Trzczińskiego)*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012; *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

<sup>7</sup> Zob. wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31, a także powoływane tam wyroki TK z: 24.03.2004 r., K 37/03, OTK ZU 2004, nr 3/A, poz. 21; 24.03.2009 r., K 53/07, OTK ZU 2009, nr 3/A, poz. 27; 7.11.2013 r., K 31/12, OTK ZU 2013, nr 8/A, poz. 121; 9.12.2015 r., K 35/15, OTK ZU 2015, nr 11/A, poz. 186.

<sup>8</sup> Zob. też L. Bielecki, *Prawo a nieformalne reguły rywalizacji o władzę na przykładzie próby przesilenia politycznego w dniu 16.12.2016 r. w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8, s. 28–42; W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego...*, s. 479–495.

wiele opracowań<sup>9</sup> (w tym w obszarze wystuchania publicznego<sup>10</sup>), lecz w dalszym ciągu wiele problemów powstaje w praktyce stosowania przepisów, szczególnie w procesie optymalizacji unormowań Konstytucji RP.

<sup>9</sup> Zob. np.: *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993; *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994; M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997; J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999; L. Garlicki, Art. 119, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001; M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002; S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005; *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005; P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006; *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007; A. Szymt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008; *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012; M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012; M. Grzybowski B. Przywora, *Wpływ komisji Sejmu RP i szwedzkiego Riksdagu na treść projektów ustaw – analiza porównawcza proceduralnych unormowań regulaminowych*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji Jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szymta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 791–803.

<sup>10</sup> Szerzej zob. zwł.: M. Chrzanowski, *Public Hearing as a Part of the Legislative Procedure in the Senate*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2021, t. 30, nr 5, s. 139–150; P. Radziejewicz, Art. 70a, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szymt, Warszawa 2018, s. 393–403; M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015, s. 101–106; zob. też E. Gulińska, *Wysłuchanie publiczne w procesie stanowienia prawa*, „*Samorząd Terytorialny*” 2019, nr 4, s. 17; P. Uziębło, *O potrzebie poszerzenia parlamentarnych praw opozycji*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2018, nr 2, s. 475–492; A. Gross, *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2017, nr 11, s. 89–101; M. Borski, *Wysłuchanie publiczne – ważna, choć niedoceniona instytucja demokracji partycypacyjnej*, „*Roczniki Administracji i Prawa*” 2016, nr 16(1), s. 31–44; P. Uziębło, *Instytucja wystuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2014, t. 31, s. 687–703; I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „*Przegląd Sejmowy*” 2012, nr 3, s. 89–108; K. Horodeńska, *Instytucja wystuchania publicznego w Polsce*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 163–171; P. Chybański, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeprowadzenia wystuchania publicznego w odniesieniu do części projektu ustawy budżetowej*, „*Zeszyty Prawnicze BAS*” 2012, nr 1, s. 87–89; P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009; M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „*Przegląd Sejmowy*” 2006, nr 5, s. 41–71; W. Wołpiuk, *Lobbying. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, „*Przegląd Sejmowy*” 2004, nr 4, s. 9–40.

2. Na potrzeby niniejszych rozważań w pierwszej kolejności przybliżenia wymaga instytucja wysłuchania publicznego (*public hearing*)<sup>11</sup>. Generalnie rzecz ujmując, jest to instytucja wykorzystywana do podejmowania decyzji (popularna zwłaszcza w krajach anglosaskich). Wysłuchanie publiczne przeprowadzane jest w sposób sformalizowany w organach ustawodawczych lub organach władzy wykonawczej. *Ratio* tej instytucji sprowadza się do dostarczenia argumentów (opinii różnych podmiotów) w określonej sprawie oraz wyważenia interesów stron. Traktuje się je w kategoriach szczególnego rodzaju konsultacji społecznych albo prawa petycji w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej<sup>12</sup>. Umożliwia wypowiedzenie się na forum komisji sejmowej w sprawie będącej przedmiotem procedury parlamentarnej. Należy podkreślić zagwarantowanie legalnego sformalizowanego dostępu do organów decyzyjnych, to bowiem ogranicza konieczność poszukiwania innych (w tym, czego nie można wykluczyć, nielegalnych albo też etycznie wątpliwych) sposobów porozumiewania się ze środowiskiem decyzyjnym w parlamencie<sup>13</sup>.

Podstawowe ramy prawne w zakresie instytucji wysłuchania publicznego wynikają z art. 8 Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa<sup>14</sup>. Zgodnie w tym unormowaniem po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu (ust. 1). Podmiot zgłaszający zainteresowanie pracami nad projektem ustawy uprawniony jest – na zasadach określonych w regulaminie Sejmu<sup>15</sup> – do udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu (ust. 2)<sup>16</sup>. W Regulaminie dookreślono w pewnym stopniu zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego. Na potrzeby niniejszych rozważań należy zwrócić uwagę na kilka unormowań. Z art. 70a

<sup>11</sup> P. Radziejewicz, *Art. 70a*, s. 393–394.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Zob. też P. Kuczma, *Funkcje lobbingu*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 73; P. Dobrowolski, *Dekada publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje kierunku rozwoju*, [https://www.lodkawolnosc.org/books/Dekada\\_publicznego\\_wysluchania.pdf](https://www.lodkawolnosc.org/books/Dekada_publicznego_wysluchania.pdf) (dostęp: 15.04.2023).

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

<sup>15</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2021 r., poz. 483 ze zm.).

<sup>16</sup> Zob. też M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 103; S. Spurek, *Komentarz do art. 8*, [w:] *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, nr 1, s. 44–46; A. Szmyt, *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze” 2006, nr 1, s. 41–42.

ust. 1 regulaminu Sejmu wynika, że w odniesieniu do projektu ustawy może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne. Przyjęto zatem fakultatywny charakter wysłuchania publicznego. Uchwała w sprawie jego przeprowadzenia podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia (art. 70a ust. 2 regulaminu Sejmu)<sup>17</sup>. Uchwała ta podejmowana jest na pisemny wniosek złożony komisji przez posła (art. 70a ust. 3 regulaminu Sejmu). W konsekwencji wymaga to większości głosów członków komisji. Przewidziano też, że uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania (art. 70a ust. 3 regulaminu Sejmu).

Istotne znaczenie ma także uregulowanie w zakresie prawa wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy. Przysługuje ono 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 mają również podmioty, które zgłosiły w trybie przewidzianym w Ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (art. 70b ust. 2 regulaminu Sejmu). Przewidziano ponadto możliwość ograniczenia liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym. Podstawę stanowi tu art. 70d ust. 1 regulaminu Sejmu, wskazując jako przesłankę przyczyny lokalowe lub techniczne. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji prezydium komisji może zastosować to unormowanie, dokonując ograniczenia na podstawie uzasadnionego kryterium zastosowanego 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). Jeśli zajdzie przesłanka niemożności lokalowych lub technicznych zorganizowania wysłuchania publicznego (zwłaszcza ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym), prezydium komisji może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, podając przyczyny tej zmiany oraz nowy termin, lub miejsce, albo odwołać wysłuchanie publiczne, podając przyczyny odwołania (art. 70e ust. 1 regulaminu Sejmu).

<sup>17</sup> Zob. też w piśmiennictwie np. K.M. Ujazdowski, *Efektywność rządu albo kryzys legislacji*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2012, nr 19, s. 275.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w sprawie K 31/06 dotyczącej samorządowej ordynacji wyborczej) podjęto problem należytego odwołania wysłuchania publicznego. Na potrzeby niniejszych ustaleń warto wskazać, że w rozstrzygniętej przez TK sprawie jednym z problemów było ustalenie, czy komisja należycie odwołała wysłuchanie publiczne. Możliwość taką przewiduje art. 70e ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu, jeśli ze względów lokalowych lub technicznych (zwłaszcza ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym) nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego. Unormowanie to nie zawiera więc przyczyn natury merytorycznej czy politycznej. Trybunał ustalił, że „wysłuchanie publiczne, jeśli traktować je jako rodzaj przyrzeczenia publicznego, może być jednak odwołane, ale tylko z określonych przyczyn”, a regulamin Sejmu stanowi odpowiednie terminy publikacji informacji o miejscu oraz dacie „wysłuchania” (zgodnie z art. 70a ust. 5 co do zasady powinno być dokonane na 14 dni przed dniem wysłuchania). W przedmiotowej sprawie odwołanie nastąpiło przed wymaganą datą publikacji informacji o wysłuchaniu publicznym, co znacznie niweluje negatywne skutki jego odwołania. Warto wszakże zwrócić uwagę, że jako przyczynę podano względy wynikające z konieczności rychłego uchwalenia ustawy.

630

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego podstawowe znaczenie miało ustalenie, „czy naruszenie trybu ustawodawczego dotyczyło norm wynikających bezpośrednio z Konstytucji, w tym z konstytucyjnie określonych elementów postępowania ustawodawczego”. Warto zwrócić uwagę, że w przedmiotowej sprawie TK odwołał się do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, a konkretnie do wyroku z 18 stycznia 2005 r., K 15/03<sup>18</sup>, w którym wyraził „pogląd, iż nawet stwierdzone naruszenie przepisów ustawy o związkach zawodowych, nakazującej w określonym terminie przesłać projekty ustaw do zaopiniowania związkom zawodowym, nie jest wystarczającym warunkiem uznania niekonstytucyjności uchwalonej następnie ustawy”). Trybunał odwołał się także do wyroku z 23 marca 2006 r. (K 4/06)<sup>19</sup>, z uzasadnienia którego wynika, „iż nie każde uchybienie zasadom regulaminowym w toku postępowania ustawodawczego może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić dopiero wówczas, gdy uchylenia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy”. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał w sprawie K 31/06

<sup>18</sup> Wyrok TK z 18.01.2005 r., K 15/03, OTK ZU 2005, nr 1/A, poz. 5.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

zaznaczył, że instytucja wysłuchania publicznego nie stanowi elementu porządku konstytucyjnego ani ustawowego elementu trybu ustawodawczego, ale wynika wyłącznie z przepisu regulaminu Sejmu. Rozmiar naruszenia regulaminu Sejmu w tej sprawie nie może zatem przesądzać o uznaniu za niekonstytucyjną całość uchwalonej ustawy, jego naruszenie bowiem „nie miało praktycznie żadnego wpływu na sam fakt i treść uchwalonego następnie prawa”. Trybunał podkreślił, że: „Wysłuchanie publiczne służy jedynie zapoznaniu się z opiniami, które nie są dla organów Sejmu wiążące, a zgodzić się przy tym można ze stanowiskiem wyrażonym przez Prokuratora Generalnego, iż brak wysłuchania publicznego nie wpłynął w tym wypadku na niemożność zaprezentowania swoich opinii o projekcie ustawy przez różne środowiska polityczne i samorządowe, na obowiązujących i stosowanych dotąd zasadach w okresie prac nad projektem ustawy”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego z przebiegu rozprawy wynikało, że ostatecznie posłowie mieli stworzone możliwości zapoznania się w toku prac legislacyjnych nad zmianą przepisów prawa wyborczego z piśmennymi opiniami ogólnopolskich organizacji samorządowych (Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich, Unia Metropolii).

4. Jak już sygnalizowano, zdania odrębne od wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 31/06 złożyli sędziowie TK: E. Łętowska, M. Safjan i M. Wyrzykowski. Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na stanowisko E. Łętowskiej, która nie zgodziła się z wyrokiem (sentencją i uzasadnieniem) stwierdzającym konstytucyjność Ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza. Jej zdaniem regulacja ta jest niekonstytucyjna w całości, w szczególności ze względu na błędy trybu jej uchwalenia (na sprzeczność z art. 2 i 7 Konstytucji RP). Sędzia jako podstawowy zarzut zasadnie wskazała, że w analizowanej sprawie „zabrakło zastosowania jakichkolwiek instrumentów partycypacyjnych”, a to traktować należy jako „sprzeniewierzenie się zasadzie pomocniczości wynikającej z Konstytucji i naruszenie w ten sposób zasad rzetelnej procedury legislacyjnej”. Dlatego podstawowy problem konstytucyjny nie leży w zaniechaniu konkretnej postaci konsultacji społecznej, ale w zaniechaniu jej w ogóle (przebieg procesu legislacyjnego nie wskazuje, aby takie konsultacje podejmowano, a temu mogłoby zapobiec wysłuchanie publiczne, którego jednak zaniechano pod presją czasu).

Krytyczne stanowisko w zdaniu odrębnym zajął także sędzia TK Marek Safjan. Należy się w pewnym stopniu zgodzić z jego stwierdzeniem o szczególnym znaczeniu wysłuchania publicznego, jako rozwiązania z jednej strony ukierunkowanego na „ureczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych”, znajdującego zakotwiczenie w preambule do Konstytucji RP

(zakres współdziałania władz i dialog społeczny), z drugiej zaś wpisującego się w realizację zasad: dobra wspólnego wszystkich obywateli, demokratycznego państwa prawnego czy zwierzchnictwa Narodu. Trzeba jednak podkreślić, że brak jest konstytucyjnych podstaw do traktowania tego rozwiązania w kategoriach podstawowej instytucji determinującej konstytucyjność ustawy. Stąd jego odwołanie z naruszeniem art. 70e regulaminu Sejmu (ze względu na brak uzasadniających przesłanek natury technicznej lub lokalowej), choć należy uznać za naruszające zasadę legalizmu działania organów, to jednak niestanowiące dostatecznej podstawy do uznania niezgodności z Konstytucją RP<sup>20</sup>.

5. W kontekście podjętego zagadnienia warto też zwrócić uwagę na stanowisko TK zawarte w uzasadnieniu wyroku z 9 marca 2016 r. (K 47/15<sup>21</sup>) dotyczącego nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał dużą wagę przywiązuje do prac w komisjach pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem oraz ewentualnie pomiędzy drugim i trzecim czytaniem, które określane są jako mieszczące się w ramach „rozpatrywania” projektu ustawy oraz „obradowania” nad nim. Niejednokrotnie – w celu „szczegółowego rozpatrzenia” projektu ustawy, a także stworzenia warunków zwrócenia się do innych komisji o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części, zarządzenia wysłuchania publicznego oraz wysłuchania zaproszonych ekspertów – istotną rolę odgrywają również podkomisje. Ich prace wienńczy sprawozdanie przedkładane Sejmowi, będące następnie przedmiotem debaty na posiedzeniu Sejmu<sup>22</sup>.

Trybunał przywiązuje także wagę do procedowania przez organy Sejmu w ramach przyznanej mu autonomii, jednakże z zapewnieniem właściwych reżimów czasowych przewidzianych w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Podstawowe znaczenie ma zapewnienie posłom odpowiedniego czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz stworzenie możliwości przygotowania się do kolejnych prac z uwzględnieniem rangi normowanej materii, a zwłaszcza stopnia jej skomplikowania<sup>23</sup>. Dlatego TK nie przekreśla prac nad projektami ustaw w wyjątkowo krótkim czasie pod warunkiem, że przemawiają za tym „ważne powody, a jednocześnie nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym wymóg poszanowania prawa opozycji do bycia wysłuchaną w toku postępowania ustawodawczego”<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego M. Safjana od wyroku TK w sprawie K 31/06.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

<sup>22</sup> Zob. też uzasadnienie do wyroku TK z 9.03.2016 r., K 47/15.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.



Duże znaczenie ma dla Trybunału Konstytucyjnego także poszanowanie „pluralistycznego charakteru parlamentu”. Celem jest tu zapewnienie określonej grupie parlamentarnej formalnej możliwości przedstawienia stanowiska na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego<sup>25</sup> i jego rzetelnego przeanalizowania przy uwzględnieniu opinii niezależnych ekspertów oraz instytucji publicznych uprawnionych do jej wyrażenia<sup>26</sup>. Wreszcie istotne dla TK jest stworzenie „przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją”. Powinni wziąć w niej udział nie tylko wnioskodawcy projektu ustawy i parlamentarzyści, ale również podmioty legitymowane do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy, przy czym istotna jest tu zwłaszcza konieczność rozważenia zgłoszonych uwag krytycznych (w tym przez kluby reprezentujące część opozycji parlamentarnej). Taki model procedowania zwiększa szansę na poprawę jakości tworzonego prawa<sup>27</sup>.

6. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego skłania z jednej strony do wniosku, że względy praktyczne oraz ekonomika procesu ustawodawczego nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstępowania od unormowań konstytucyjnych. W szczególności często spotykane nadmierne skracanie poszczególnych etapów procesu ustawodawczego jest oceniane w kategoriach niegwarantujących warunków do pogłębionej analizy w ramach prac parlamentarnych. Z drugiej strony należy uwzględnić przepisy konstytucyjne legitymujące Radę Ministrów do prowadzenia efektywnej polityki, której prowadzenie wymaga sprawnego postępowania ustawodawczego<sup>28</sup>. Stąd też przesunięcie terminu wystuchania publicznego (a nawet jego odwołanie) można uznać za dopuszczalne, jeśli znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych (np. konieczność procedowania ustaw w warunkach pandemicznych w celu ochrony życia i zdrowia albo zagrożenie bezpieczeństwa granic państwa). Nie może to jednak oznaczać całkowitej swobody w ramach autonomii prac parlamentarnych (art. 112 Konstytucji RP) i przyzwolenia organów państwowych (w tym zwłaszcza parlamentu) na niestosowanie norm konstytucyjnych i regulaminowych<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Zob. wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06; por. też wyrok TK z 9.12.2015 r., K 35/15 i wyrok TK z 18.11.2014 r., K 23/12, OTK ZU 2014, nr 10/A, poz. 113.

<sup>26</sup> Uzasadnienie do wyroku TK z 9.03.2016 r., K 47/15.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Z. Gromek, *Przebieg procedury ustawodawczej w Sejmie VIII kadencji – analiza ilościowa*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4(159), s. 61.

<sup>29</sup> Zob. wyrok TK z 23.02.1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23; wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15.

Podstawowy problem sprowadza się do ustalenia, czy naruszenie w ramach sejmowego trybu ustawodawczego dotyczyło norm wynikających bezpośrednio z unormowań konstytucyjnych. Dlatego nie każde uchybienie unormowaniom regulaminu Sejmu będzie jednocześnie oznaczało naruszenie Konstytucji RP. Za takie należy zaś uznać tylko te, które doprowadziły do uchybienia ustawie zasadniczej w zakresie procesu ustawodawczego lub w przypadku których naruszenia wystąpiły z takim nasileniem, że parlamentarzyści nie mieli stworzonych realnych możliwości wyrażenia stanowiska (zarówno w toku prac komisji, jak i obrad plenarnych). Konieczne jest zapewnienie procedowania w odpowiednich ramach czasowych (adekwatnych do wagi materii) z zapewnieniem uczestnictwa przedstawicieli wnioskodawcy projektu ustawy oraz parlamentarzystów i podmiotów upoważnionych do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy. Stąd też, jeśli przemawiają za tym ważne argumenty i nie stoją na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego (w tym poszanowanie praw opozycji do bycia wysłuchanym w toku postępowania ustawodawczego), dopuszczalne jest procedowanie w wyjątkowo krótkim czasie<sup>30</sup>. Wysłuchanie publiczne może stanowić instrument partycypacji i tym samym wypełniać w pewnym stopniu lukę przy braku konsultacji społecznych. Może ono służyć do lepszej kontroli przebiegu procesu legislacyjnego. Zgromadzone zaś w trakcie wysłuchania publicznego informacje mogą stanowić wartościowy materiał w toku prac nad projektem ustawy<sup>31</sup>.

Przeprowadzenie wysłuchania publicznego w zakresie projektów dotyczących ustawodawstwa samorządowego (w tym obejmującego prawo wyborcze) ma ogromne znaczenie zwłaszcza w aspekcie realizacji zasad: pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego. Należy tu podkreślić przede wszystkim wpływającą z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ideę konsultacji społecznych dokonywanych zarówno z odpowiednim wyprzedzeniem, jak i zapewnieniem warunków. Organom samorządu terytorialnego (przedstawicielom wspólnoty samorządowej) powinny zatem zostać stworzone warunki przedstawienia stanowiska w obszarze projektowanych zmian dotyczących materii samorządowych. Może to się odbyć w formie wysłuchania publicznego, ale również przy wykorzystaniu innych mechanizmów partycypacyjnych. W tym kontekście zasadne jest odniesienie się do fakultatywności wysłuchania publicznego, a także procedury rozstrzygnięcia o jego przeprowadzeniu. Za znaczący

<sup>30</sup> Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15.

<sup>31</sup> Zob. też w piśmiennictwie: P. Chmielnicki, *Prawne i praktyczne uwarunkowania lobbingu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 9, s. 40; W.J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 141.

należy uznać postulat, aby wysłuchanie publiczne było uprawnieniem stanowiącym gwarancję praw opozycji, a w konsekwencji zasadne jest wprowadzenie obligatoryjności przeprowadzenia wysłuchania publicznego, przy założeniu poparcia go odpowiednią mniejszością członków komisji<sup>32</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania można by odczytywać jako swoisty dodatkowy mechanizm kontroli społecznej nad władzą wykonawczą. Mogłoby też ono w pewnej mierze służyć transparentności procesu ustawodawczego oraz pogłębianiu zaufania (np. przedstawiciele organów czy organizacji samorządowych do państwa). Jednakże, co istotne, rozważając takie rozwiązanie, trzeba by w sposób należyty zabezpieczyć interes państwa przed próbami tzw. obstrukcji parlamentarnej, zwłaszcza w kontekście procedowania: (1) projektów, którym nadano klauzulę pilności, (2) projektu ustawy budżetowej<sup>33</sup>. Skuteczne ich przeprowadzenie w parlamencie wymaga z jednej strony dochowania wymogów właściwych dla tych projektów, z drugiej zaś – zdyscyplinowania odpowiedniej większości prorządowej w granicach czasowych determinowanych konstytucyjnie. Biorąc pod uwagę powyższe, w odniesieniu do kategorii projektów zasadne jest utrzymanie fakultatywności wysłuchania publicznego.

<sup>32</sup> Zob. w piśmiennictwie: P. Uziębło, *Instytucja wysłuchania publicznego...*, s. 691; K.M. Ujazdowski, *Efektywność rządu...*, s. 275; M. Borski, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 41.

<sup>33</sup> Zwracał na to zasadnie uwagę P. Uziębło, *Instytucja wysłuchania publicznego...*, s. 691.