

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Instytucja wysłuchania publicznego

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT-590

WRZESIEŃ 2010

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Opracowanie:
Jagoda Tracz-Dral

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Instytucja wysłuchania publicznego

Instytucja wysłuchania publicznego (*public hearing*) funkcjonuje w Polsce od 2005 r. na podstawie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹ (ustawa weszła w życie 7 marca 2006 r.) i przepisów Regulaminu Sejmu².

Naczelną zasadą wysłuchania opinii publicznej jest to, że może w nim uczestniczyć każdy. Celem wysłuchania publicznego 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 publicznej³.

Jest to procedura dająca możliwość wypowiedzenia się każdemu zainteresowanemu na temat danego projektu prawnego. W ramach sformalizowanej procedury *public hearing* opiera się przede wszystkim na zasadzie jawności i ma na celu ograniczenie zjawisk korupcyjnych. 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.

Są to „wystąpienia” podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym, a także możliwość „złożenia” – na określonych warunkach – do protokołu tekstu niewygłoszonego na posiedzeniu wystąpienia⁴.

Przepis ustawowy, ani przepisy regulaminowe nie definiują wprost istoty wysłuchania publicznego. Wysłuchanie publiczne jest to umożliwienie wypowiedzenia się, przedstawienia swojego poglądu (opinii, oczekiwań). Nie ma wymiany zdań między stronami, ani debaty. Jest to forma konsultacji organu w celu zasięgnięcia informacji.

¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.

² Uchwała Sejmu R.P. z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47, z późn. zm.

³ G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 79, grudzień 2007.

⁴ A. Szmyt, *Prawo parlamentarne, Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, Warszawa 2007.

Inną instytucją dialogu obywatelskiego są konsultacje społeczne. Konsultacje społeczne to proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla: od lokalnych po centralne) przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie codzienne i pracę obywateli.

Konsultacje społeczne to „zasięganie opinii adresatów tworzonego prawa na temat wprowadzanych rozwiązań”, to jedna z podstawowych i najbardziej rozpowszechnionych form udziału obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych. Konsultacje społeczne, podobnie jak wysłuchanie publiczne, są formą edukacji obywatelskiej i prawnej oraz włączania obywateli w życie publiczne. Jest to także ważny instrument kontroli działań władzy publicznej, a z punktu widzenia tejże władzy to narzędzie jej legitymizacji i budowania zaufania społecznego⁵.

Ramy prawne prowadzenia konsultacji społecznych w rządzie wyznacza konstytucyjna zasada dialogu społecznego oraz ustawy regulujące działalność administracji rządowej: ustawa o działach administracji rządowej, ustawa o Radzie Ministrów, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o związkach zawodowych, ustawa o organizacjach pracodawców.

Konsultacje społeczne można przeprowadzać również w społecznościach lokalnych. Podstawą prawną do ich przeprowadzenia są przepisy ustaw o: samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie wojewódzkim, działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wysłuchanie publiczne jest nieobligatoryjne. Duża liczba zgłoszeń do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym nie przesądza o jego przeprowadzeniu, chociaż świadczyć to może o znaczeniu i kontrowersjach, dotyczących treści projektu. Wysłuchanie odbywa się nie na etapie powstawania projektu, lecz dopiero gdy projekt ustawy zostaje wniesiony do Sejmu. Znaczący przedmiot uważają, że jeśli wysłuchanie publiczne ma służyć tworzeniu lepszemu prawu, to powinno być organizowane na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych, a nie z chwilą wniesienia projektu do Sejmu⁶.

W oparciu o wyżej wymienione regulacje można wyodrębnić trzy grupy podmiotów, które w ramach wysłuchania publicznego mogą być jego uczestnikami⁷:

⁵ A. Krajewska, *Konsultacje społeczne w praktyce. Studium dwóch przypadków*, w: M. Rymsza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

⁶ G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem... op.cit.*

⁷ P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.

- zawodowi lobbyści, zarejestrowani w Krajowym Rejestrze Sądowym (przedsiębiorcy lub osoby fizyczne działające w celach zarobkowych na podstawie umowy cywilnoprawnej na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób),
- niezarejestrowani lobbyści (każda osoba, która dokona zgłoszenia i nie jest lobbystą zawodowym),
- podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy na podstawie art. 70b Regulaminu Sejmu (organizacje społeczne, samorządy zawodowe, stowarzyszenia, fundacje i zainteresowani obywatele).

Aby wziąć udział w wysłuchaniu lobbyści muszą dokonać odpowiedniego zgłoszenia, po publikacji programów prac legislacyjnych, a w przypadku gdy projekt nie był umieszczony w programie, może to nastąpić po ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej⁸.

Programy prac legislacyjnych dotyczące projektów ustaw powinny być przygotowywane co najmniej raz na 6 miesięcy przez Radę Ministrów, natomiast w stosunku do projektów rozporządzeń – w tożsamym terminie przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Przepisy ustawy lobbingowej nie wymagają sporządzania podobnych programów, kiedy inicjatorem projektu ustawy są posłowie, Senat i Prezydent RP (art. 118 ust. 1 Konstytucji) oraz projektodawcą rozporządzenia jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2 Konstytucji i Prezydent RP (art. 142 ust. 1 Konstytucji)⁹.

Organizacje społeczne, samorządy zawodowe, stowarzyszenia, fundacje i zainteresowani obywatele dokonują zgłoszenia na podstawie przepisów Regulaminu Sejmu zawartych w dziale II zatytułowanym „Wysłuchanie publiczne” (art. 70a-70i).

Na podstawie tych przepisów prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku sejmowego zgłosiły do Sejmu, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, jak też – w przypadku rządowego projektu ustawy – te podmioty, które dokonały odpowiedniego zgłoszenia na etapie rządowych prac projektodawczych. Zgłoszenia dokonuje się na urzędowym formularzu, na ręce Marszałka Sejmu (patrz: załącznik nr 1). Zgłoszenie nieodpowiadające wymaganym warunkom jest uznawane za bezskuteczne. Nie podlega wówczas udostępnieniu w systemie informatycznym. Przepisy Regulaminu Sejmu nie dają też możliwości dokonania ewentualnego sprostowania błędów czy oczywistych omyłek

⁸ Art. 7 ust. 1 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

⁹ P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne* op. cit.

w zgłoszonym wniosku. Inaczej przedstawia się sytuacja dotycząca zgłoszeń dokonywanych przez lobbystów. Mają oni możliwość uzupełnienia braków formalnych w terminie nie dłuższym niż 7 dni, po wezwaniu organu, do którego zostało wniesione zgłoszenie. Nieuzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie skutkuje pozbawieniem możliwości wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym.

Nie ma też możliwości zaskarżenia odmowy wpisu, ponieważ „rejestracja nie może w żaden sposób stanowić elementu <<sporu o uprawnienie do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym>>”¹⁰. Wniesienie zgłoszenia na podstawie Regulaminu Sejmu stwarza formalną możliwość udziału w pracy nad projektem ustawy lub rozporządzenia, ale nie może być traktowane jako forma gwarancji udziału w tej pracy¹¹. Zgłoszenie nie jest równoznaczne z uczestnictwem w posiedzeniu komisji.

Konieczne jest wcześniejsze przekonanie któregoś z posłów, aby zwrócił się do komisji zajmującej się projektem z odpowiednim wnioskiem o przeprowadzenie wysłuchania, a następnie podjęcie przez komisję stosownej uchwały aprobującej tę propozycję. Decyzja komisji ma charakter stricte uznaniowy¹².

Wysłuchanie publiczne nie może być zastosowane w odniesieniu do tych projektów ustaw, wobec których zostało skrócone postępowanie przez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, czyli bez odesłania projektu do komisji. Wysłuchanie publiczne nie może być przeprowadzone w podkomisji. Nie ma możliwości złożenia do protokołu tekstu wystąpienia niewyłoszonego na posiedzeniu.

W literaturze prawniczej zwraca się uwagę na fakt, że zgłoszenia dokonane w trybie ustawy lobbingowej i na podstawie Regulaminu Sejmu, podlegają udostępnieniu w różnych publikatorach: „zgłoszenie wniesione w trybie art. 7 ust. 2 ustawy podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, natomiast zgłoszenie dokonane na podstawie art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu podlega udostępnieniu w Systemie Informacji Sejmu”¹³.

Regulamin Sejmu przewiduje, iż z przyczyn lokalowych lub technicznych prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym, przy czym ograniczenie to powinno zostać dokonane na podstawie uzasadnionego kryterium zastosowanego jednolicie wobec wszystkich podmiotów; może to być np. kolejność zgłoszeń (art. 70d ust. 1).

¹⁰ P. Radziejewicz, *W sprawie zgodności projektowanego art. 70c ust. 7 Regulaminu Sejmu z art. 78 Konstytucji (tzw. publiczne wysłuchanie)*, Zeszyty Prawnicze 1(9) I-III, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu 2006.

¹¹ W.J. Wołpiuk *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, Studia Prawnicze 2006/3/141.

¹² P. Kuczma, *Niemoc wysłuchań publicznych*, Rzeczpospolita z 18 kwietnia 2009.

¹³ P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne ...* op. cit.

Prezydium komisji może również zmienić termin wysłuchania publicznego, a komisja może nawet je odwołać – jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu, nie jest możliwe jego zorganizowanie. Nie jest przewidziany żaden tryb odwoławczy od decyzji o odwołaniu wysłuchania. Nie jest również sprecyzowane pojęcie „liczba chętnych” do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym.

Odwołanie wysłuchania publicznego poprzez podjęcie uchwały¹⁴ (patrz: załącznik nr 2) miało miejsce do tej pory tylko raz – w sierpniu 2006 r. – i dotyczyło nowelizacji samorządowych ordynacji wyborczych¹⁵. Wysłuchanie zostało odwołane na podstawie art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu¹⁶.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący komisji może przerwać posiedzenie, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, a także postanowić o dacie, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia.

Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której został skierowany projekt do rozpatrzenia, na pisemny wniosek złożony przez posła (każdego posła, nie tylko będącego członkiem danej komisji). Uchwała może być podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu (etap, w trakcie którego zgłaszane i rozpatrywane są poprawki dotyczące unormowań zawartych w projekcie oraz wysłuchiwanie są eksperci i inni zaproszeni goście). Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego zawiera w szczególności datę i godzinę jego przeprowadzenia. Informacje te, wraz z informacją o miejscu przeprowadzenia wysłuchania publicznego, podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu (internet) co najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania.

W przypadku projektów pilnych i projektów ustawy budżetowej, uchwała oraz informacja dotycząca miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego udostępniana jest w Systemie Informacyjnym Sejmu co najmniej 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego (art. 70a ust. 6 Regulaminu Sejmu).

Prawo do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, dotyczącym projektów pilnych i projektów ustawy budżetowej nie przysługuje podmiotom, które zgłosiły

¹⁴ Uchwała Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 23 sierpnia 2006 r. o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

¹⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw i ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

¹⁶ Art. 70e ust. 2 brzmi: „Jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego: komisja może odwołać wysłuchanie publiczne, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny odwołania”.

zainteresowanie na podstawie przepisów Regulaminu Sejmu (w odniesieniu do projektów pilnych i projektów ustawy budżetowej nie stosuje się przepisu art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu). Takie zastrzeżenia nie dotyczą lobbystów, co oznacza że, jeżeli zgłoszą oni akces do udziału w pracach nad takimi projektami ustaw to mogą w nich uczestniczyć¹⁷.

W przypadku zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy, wniosek ten zostaje przegłosowany przed rozstrzygnięciem wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest rozstrzygany jedynie w przypadku odrzucenia przez Sejm przedstawionego w sprawozdaniu komisji wniosku o odrzucenie projektu ustawy.

Wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji, a porządek dzienny posiedzenia nie może wtedy obejmować innych punktów porządku dziennego. Kolejność oraz czas wystąpień zainteresowanych podmiotów, biorących udział w wysłuchaniu publicznym, ustala przewodniczący danej komisji. W gestii przewodniczącego leży też ewentualne przedłużenie wystąpienia uczestnika wysłuchania publicznego. Można wystąpić tylko jeden raz.

Z przebiegu posiedzenia komisji sporządzany jest protokół oraz biuletyn.

Zgromadzone w drodze wysłuchania publicznego informacje mogą być uwzględniane w toku prac legislacyjnych w tym samym stopniu, co inne informacje gromadzone przez komisję. W literaturze można jednak zetknąć się z odmiennym zdaniem na ten temat. Uważa się, że zgłoszone podczas wysłuchania publicznego uwagi i postulaty muszą być brane pod uwagę, przy uwzględnieniu postanowień regulaminowych, w trakcie prac nad ustawami w Sejmie¹⁸. O wykorzystaniu informacji pochodzących z wysłuchania publicznego komisja decyduje w drodze uchwały.

Na podstawie art. 9 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa publiczne wysłuchania dotyczące projektów rozporządzeń mogą organizować organy władzy wykonawczej. W stosunku do projektów rozporządzeń znajduje zastosowanie ta sama procedura, która obowiązuje w odniesieniu do projektów ustaw. Prawo do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym przysługuje tym podmiotom prowadzącym działalność

¹⁷ Art. 70b brzmi:

„1. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, 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, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają również podmioty, które zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa zainteresowanie pracami nad projektem ustawy”.

¹⁸ J. Pilczyński, *Lobbing jawny i kontrolowany*, Rzeczpospolita z 6 marca 2006 r.

lobbingową, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia na co najmniej 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Informacja o terminie wysłuchania publicznego ogłaszana jest w Biuletynie Informacji Publicznej co najmniej 7 dni przed dniem wysłuchania. Przepisy nt. wysłuchania publicznego odnoszącego się do rozporządzeń, zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie wysłuchania publicznego, dotyczącego projektów rozporządzeń¹⁹.

Wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone samodzielnie, wyłącznie z udziałem podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem rozporządzenia, albo łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową, dotyczącą projektu tego rozporządzenia.

Zasadą jest, że projektodawcy projektu rozporządzenia na bieżąco ustosunkowują się do argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego, ale w przypadkach, które wymagają przeprowadzenia analizy lub konsultacji, stanowisko może być przedstawione na piśmie w ciągu 14 dni kalendarzowych. Zdaniem Grzegorza Makowskiego²⁰ obowiązek bieżącego ustosunkowywania się przez kierujących wysłuchaniem do przedstawianych opinii, jest ewidentnie sprzeczny z ideą wysłuchania publicznego.

Z przebiegu przesłuchania publicznego sporządzany jest protokół, który jest publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia. Posiedzenie może też być nagrywane.

Zgodnie z ustawą o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej, w tym Szef Kancelarii Sejmu i Szef Kancelarii Senatu corocznie przedstawiają informację o działaniach podejmowanych wobec parlamentu przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Te kwestie normują regulaminy obu izb. Organy te są też zobowiązane udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o kontaktach z lobbystami i oczekiwanych przez nich rozstrzygnięciach. Mają też przedstawiać okresowe sprawozdania na ten temat i również publikować je w BIP.

Od 2006 r. czyli od wejścia w życie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa wysłuchanie publiczne odbyło się 14 razy, jedno wysłuchanie zostało odwołane.

¹⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 30, poz. 207.

²⁰ G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymza (red.) *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Tabela 1. Zestawienie wysłuchań publicznych w latach 2006-2010

Rok	Projekt ustawy, którego dotyczyło wysłuchanie publiczne	Liczba osób zgłoszonych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym
2006	Rządowy projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania (druk nr 650)	142
	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (druk nr 818)	Posiedzenie odwołane
	Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 713)	37
2007	Poselskie projekty ustaw o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (druki nr 1290, 1291, 1292)	44
	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (druk nr 1489)	46
	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1810)	96
	Rządowy projekt ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach zamiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 1750)	1173
2008	Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych (druk nr 488)	13
	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (druk nr 434)	7
	Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1136)	27

2009	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1698)	60
	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1727)	38
	Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1367)	11
2010	Rządowy projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (druk nr 2547)	130
	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (druk nr 3139)	31

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Kancelarii Sejmu.

W Sejmie w 2009 r. na ogólną liczbę 155 podmiotów wpisanych do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – 21 (13,5%) deklarowało podejmowanie działań wobec Sejmu. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku, osoby prowadzące zawodową działalność lobbingową uczestniczyły ogółem w 49 posiedzeniach komisji sejmowych (w tym w 3 wysłuchaniach publicznych)²¹.

Podczas 11 posiedzeń uczestniczący w nich lobbyści zabierali głos w dyskusji, zgłaszali propozycje zmian bądź złożyli dokumenty, z którymi mogli zapoznać się posłowie pracujący w danej komisji. Natomiast w przypadku 38 posiedzeń odnotowano jedynie obecność lobbystów.

Postulaty osób zawodowo wykonujących działalność lobbingową dotyczyły w szczególności:

- zmiany Regulaminu Sejmu polegającej na przyznaniu lobbystom prawa udziału w posiedzeniach podkomisji oraz wprowadzeniu obowiązku sporządzania protokołów z posiedzeń podkomisji,
- dopuszczenia przeprowadzania wysłuchań publicznych w odniesieniu do projektów ustaw również z inicjatywy społecznej,

²¹ Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu RP w 2009 r. przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, Kancelaria Sejmu, luty 2010 r.

- doprecyzowania roli i zadań ekspertów oraz gości uczestniczących w posiedzeniach podkomisji,
- wypełniania przez wszystkie osoby chcące wziąć udział w posiedzeniu komisji sejmowej formularza zawierającego pytania dotyczące reprezentowanego interesu i postulowanych zmian przepisów prawa,
- wprowadzenia obowiązku rejestracji i sprawozdawczości z rozmów i spotkań ze wszystkimi podmiotami prowadzącymi działalność lobbingową (nie tylko zawodową),
- konieczności rozróżnienia statusu osób biorących udział w posiedzeniach komisji, tj. „gości” komisji, ekspertów i podmiotów wywierających wpływ na rzecz określonego rozwiązania prawnego.

W 2010 r. do chwili obecnej (wrzesień) podjęto 2 uchwały o wysłuchaniu publicznym.

Przepisy Regulaminu Senatu również przewidują możliwość uczestniczenia podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową w posiedzeniach komisji²². Nie przewidują jednak wprost *public hearing*. Podmioty te mają prawo przedstawiać swoje propozycje rozwiązań rozpatrywanych ustaw. W przeciwieństwie do Sejmu, w Senacie porządek posiedzenia komisji nie musi obejmować wyłącznie punktu, do którego zainteresowane podmioty chcą przedstawić swoje stanowisko i sposób rozstrzygnięć.

W posiedzeniach komisji mogą brać udział także przedstawiciele środowisk i organizacji oraz inne osoby zaproszone przez przewodniczącego komisji, które są zainteresowane pracami komisji.

W Senacie w 2009 r. zawodową działalność lobbingową podejmowano w sprawie jednej ustawy dotyczącej zmiany ustawy o funduszach emerytalnych. Jeden podmiot przedstawił pisemną, negatywną opinię prawną. Przedstawiciel podmiotu wziął udział w jednym posiedzeniu komisji, ale nie zabierał głosu. Ponadto odnotowano obecność pięciu podmiotów na dziewięciu posiedzeniach komisji. Na tych posiedzeniach nie zabierano głosu i nie przedstawiono oczekiwanych rozstrzygnięć rozpatrywanych ustaw²³.

Wysłuchanie publiczne wydawało się doskonałą platformą dla wyrażania poglądów, opinii i uwag do projektów ustaw przez tzw. społeczeństwo obywatelskie. Tymczasem wysłuchania nie cieszą się szczególnym zainteresowaniem ani członków komisji, którzy

²² Regulamin Senatu art. 60 ust. 2a.

²³ Informacja o działaniach podejmowanych wobec Senatu RP w 2009 r. przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, Kancelaria Senatu, luty 2010.

przecież mogliby dzięki nim uzyskiwać wartościowe informacje na temat propozycji zmian czy skutków planowanych rozwiązań prawnych, ani rzeczywistych adresatów projektowanych ustaw²⁴.

²⁴ P. Kuczma, *Niemoc wysłuchań publicznych*, Rzeczpospolita z 18 kwietnia 2009.

Załączniki:

Załącznik nr 1

WZÓR URZĘDOWEGO FORMULARZA ZGŁOSZENIA ZAINTERESOWANIA
PRACAMI NAD PROJEKTEM AKTU NORMATYWNEGO

ZGŁOSZENIE ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM - ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH*		
.....		
(tytuł projektu - zgodnie z jego treścią udostępnioną w Biuletynie Informacji Publicznej lub informacją zamieszczoną w programie prac legislacyjnych)		
A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM		
1. Nazwa/imię i nazwisko**		
2. Siedziba/miejsce zamieszkania**		
3. Adres do korespondencji i adres e-mail		
B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM		
Lp.	Imię i nazwisko	Adres miejsca zameldowania na pobyt stały
1		
2		
3		
4		
5		

C. OPIS POSTULOWANEGO ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, ZE WSKAZANIEM INTERESU BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM OCHRONY		
D. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY		
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
E. Niniejsze zgłoszenie dotyczy uzupełnienia braków formalnych/zmiany danych** zgłoszenia dokonanego dnia <p style="text-align: center;">(podać datę z części F poprzedniego zgłoszenia)</p>		
F. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE		
Imię i nazwisko	Data	Podpis

* Jeżeli zgłoszenie nie jest składane w trybie art. 7 ust. 6 ustawy treść: „ - Zgłoszenie zmiany danych” skreśla się.

** Niepotrzebne skreślić.

Pouczenie

1. Jeżeli zgłoszenie ma na celu uwzględnienie zmian zaistniałych po dacie wniesienia urzędowego formularza zgłoszenia (art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

- (Dz. U. Nr 169, poz. 1414)) lub uzupełnienie braków formalnych poprzedniego zgłoszenia (§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych (Dz. U. Nr 34, poz. 236)), w nowym urzędowym formularzu zgłoszenia należy wypełnić wszystkie konieczne rubryki, powtarzając również dane, które zachowały swoją aktualność.
2. Część B formularza wypełnia się w przypadku zgłoszenia dotyczącego jednostki organizacyjnej oraz w sytuacji, gdy osoba fizyczna, która zgłasza zainteresowanie pracami nad projektem aktu normatywnego, nie będzie uczestniczyła osobiście w tych pracach.
 3. W części D formularza, stosownie do okoliczności, uwzględnia się dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, a także pełnomocnictwa do wniesienia zgłoszenia lub do reprezentowania podmiotu w pracach nad projektem aktu normatywnego.
 4. Część E formularza wypełnia się w przypadku uzupełnienia braków formalnych lub zmiany danych dotyczących wniesionego zgłoszenia.

Załącznik nr 2

Uchwała
Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
z dnia 23 sierpnia 2006 r.
o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego

Komisja, zgodnie z art.70e ust.1 pkt. 2 Regulaminu Sejmu, postanawia o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego, dotyczącego 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).

Uzasadnienie do uchwały
Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie odwołania wysłuchania publicznego.

Sejm w dniu 22 lipca 2006 r. przyjął wniosek o ustalenie terminu zakończenia prac Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nad poselskim projektem 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 miasta (Druk 818) na dzień 21 sierpnia 2006 r. Jednocześnie w dniu 22 lipca pan Przewodniczący Komisji Waldemar Pawlak dysponował wnioskiem posła Witolda Gintowt-Dziwałtowskiego o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. W dniu posiedzenia Komisji 17 sierpnia 2006 r. Przewodniczący poddał wniosek o wysłuchanie publiczne pod głosowanie i ów wniosek został przyjęty. Termin wysłuchania publicznego określony w art. 70a ust. 5 Regulaminu Sejmu zakłada co najmniej czternastodniowy okres od momentu upublicznienia informacji o terminie i miejscu wysłuchania publicznego do samego momentu wysłuchania. Termin ten został w toku prac komisji ustalony na dzień 11 września 2006 r. (25 dni). Należy podkreślić, że Przewodniczący Komisji miał możliwość wyznaczenia terminu posiedzenia komisji w celu podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego i jednocześnie dotrzymania terminu wyznaczonego przez Sejm.

Ponadto należy podnieść, iż wysłuchanie publiczne w w/w terminie wpłynęłoby na znaczne opóźnienie prac Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisja nie miała prawa wyznaczyć termin wysłuchania publicznego w przedziale czasowym kolidującym z terminem wyznaczonym przez Sejm dotyczącym przedstawienia sprawozdania w ściśle zakreślonym okresie.

Komisja naruszając swój prawny obowiązek podważyła zaufanie do najwyższego organu konstytucyjnego RP, tj. Sejmu.

Odwołanie wysłuchania publicznego umożliwi zakończenie prac komisji w terminie najmniej odbiegającym od wyznaczonego.

Biorąc pod uwagę fakt, iż termin wysłuchania publicznego uchwalony przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej był sprzeczny prawem tj. uchwałą Sejmu, aby komisja przedstawiła sprawozdanie do dnia 21 sierpnia, oraz przepisem Regulaminu Sejmu, tj. art. 39 ust. 3 koniecznym i zasadnym jest odwołanie wysłuchania publicznego, zgodnie z art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu.

Przewodniczący Komisji

/- / Dawid Jackiewicz

