

**UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE**

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Wioleta Barbara Wasil-Rusecka

**Instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie
stanowienia ustaw w Sejmie RP**

Rozprawa doktorska napisana pod
kierunkiem naukowym

prof. dr. hab. Mirosława Granata

Promotor pomocniczy

dr Ewelina Gierach

Warszawa 2025

Mojej Córeczce Rozalii

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wstęp	8
Rozdział I	22
Kształtowanie się instytucji partycypacji obywatelskiej w latach 1919–1997	22
1.1. Okres międzywojenny (1919–1939)	22
1.1.1. Uwagi wprowadzające	22
1.1.2. Okres międzywojenny	23
1.2. Okres powojenny (1947–1989)	33
1.2.1. Uwagi wprowadzające	33
1.2.2. Okres powojenny	34
1.3. Okres transformacji ustrojowej (1989–1997)	55
1.3.1. Uwagi wprowadzające	55
1.3.2. Lata 1989–1997	56
1.3.3. Prace konstytucyjne	65
1.3.3.1. Uwagi wprowadzające	65
1.3.3.2. Instytucje partycypacji obywatelskiej w projektach Konstytucji RP zgłoszonych w latach 1993–1994	69
1.3.3.3. Instytucje partycypacji obywatelskiej w pracach przygotowawczych nad tekstem Konstytucji RP (1993–1997)	73
1.4. Wnioski	84
Rozdział II	88
Zasady ustrojowe a partycypacja obywatelska w tworzeniu prawa	88
2.1. Uwagi wprowadzające	88
2.2. Zasada dialogu społecznego	90
2.3. Zasada pomocniczości	99
2.4. Zasada dobra wspólnego	108
2.5. Zasada demokratycznego państwa prawnego	112
2.6. Zasada zwierzchnictwa Narodu	129
2.7. Zasada społeczeństwa obywatelskiego	140
2.8. Wnioski	150

Rozdział III	156
Konstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP	156
3.1. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza	156
3.1.1. Uwagi wprowadzające.....	156
3.1.2. Zakres podmiotowy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.....	165
3.1.3. Zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ..	166
3.1.4. Tryb postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.....	171
3.1.5. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw.....	180
3.2. Petycje złożone do Sejmu RP	194
3.2.1. Uwagi wprowadzające.....	194
3.2.2. Zakres podmiotowy petycji złożonych do Sejmu RP	198
3.2.3. Zakres przedmiotowy petycji złożonych do Sejmu RP	201
3.2.4. Tryb rozpatrywania petycji złożonych do Sejmu RP	204
3.2.5. Petycja jako instytucja partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP.....	209
3.3. Wnioski	218
Rozdział IV	225
Pozakonstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP	225
4.1. Konsultacje społeczne	225
4.1.1. Uwagi wprowadzające.....	225
4.1.2. Zakres podmiotowy konsultacji społecznych	231
4.1.3. Zakres przedmiotowy konsultacji społecznych.....	237
4.1.4. Tryb przeprowadzania konsultacji społecznych.....	241
4.1.5. Konsultacje społeczne jako instytucja partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP	256
4.2. Wysłuchanie publiczne w Sejmie RP	274
4.2.1. Wysłuchanie publiczne – uwagi wprowadzające.....	274
4.2.2. Zakres podmiotowy wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy	282
4.2.3. Zakres przedmiotowy sejmowego wysłuchania publicznego.....	284

4.2.4. Procedura przeprowadzania wysłuchania publicznego w Sejmie RP	286
4.2.5. Wysłuchanie publiczne jako instytucja partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP	299
4.3. Wnioski	318
Zakończenie	330
Bibliografia	341

Wykaz skrótów

Dzienniki urzędowe i inne publikatory

Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

M.P. – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”

OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

Instytucje

KRS – Krajowa Rada Sądownictwa

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SN – Sąd Najwyższy

RM – Rada Ministrów

UE – Unia Europejska

Źródła prawa

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Konstytucja kwietniowa – Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.

Konstytucja marcowa – Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267.

Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232, z późn. zm.

Konstytucja PRL po zmianach – Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 5, poz. 29.

Mała Konstytucja z 1919 r. – Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz.PrawP.Pol. Nr 19, poz. 226, z późn. zm.

Mała Konstytucja z 1947 r. – Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 18, poz. 71.

Mała Konstytucja z 1992 r. – Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.

Nowela grudniowa – Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444, z późn. zm.

Regulamin organizacyjny KS – Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu (akt nieogłoszony).

Regulamin Sejmu PRL z 1957 r. – Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 19, poz. 145, z późn. zm.

Regulamin Sejmu PRL z 1986 r. – Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. Tymczasowy Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 21, poz. 151.

Regulamin Sejmu z 1992 r. – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 26, poz. 185.

Rozporządzenie eIDAS – Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz. Urz. UE L 257 z 2014, z późn. zm.

TUE – Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. C 202 z 2016.

Uchwała Prezydium Sejmu nr 57 – Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych.

Ustawa konstytucyjna – Ustawa konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej, Dz.U. Nr 33, poz. 255.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. – Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 67, poz. 336, z późn. zm.

Ustawa lobbingowa – Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2017 r., poz. 248, z późn. zm.

Ustawa o informatyzacji – Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2024 r., poz. 1557, z późn. zm.

Ustawa o konsultacjach społecznych i referendum – Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. Nr 14, poz. 83.

Ustawa o petycjach – Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

Ustawa obywatelska – Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 2018 r., poz. 2120.

Wstęp

Współczesne państwa demokratyczne stają przed wyzwaniem godzenia efektywności procesu legislacyjnego z potrzebą zapewnienia obywatelom realnego wpływu na stanowienie prawa. W kontekście narastającego kryzysu demokracji przedstawicielskiej rośnie znaczenie naukowej refleksji nad udziałem podmiotów społecznych w procesie tworzenia prawa¹. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wzrost zainteresowania demokracją partycypacyjną stanowi próbę odpowiedzi na ten kryzys², przejawiający m.in. w erozji zaufania do prawa i instytucji publicznych, niskiej frekwencji wyborczej czy rosnącym poparciem dla idei populistycznych³. Atrakcyjność problematyki partycypacji dodatkowo zwiększa dynamiczny rozwój cyfryzacji, który umożliwia porozumiewanie się na odległość i przez to ułatwia uczestnictwo w procesach decyzyjnych, a jednocześnie sprzyja włączeniu w te procesy coraz większej liczby osób. Rozwój ten powoduje, że tematyka partycypacji obywatelskiej się nie dezaktualizuje, ale wręcz przeciwnie – cieszy się coraz większym zainteresowaniem. Przed ustawodawcą są więc stawiane nowe wyzwania, polegające na dostosowaniu rozwiązań prawnych w zakresie partycypacji do wymagań technologicznych, którym zobowiązany jest sprostać.

Rozważania na temat demokracji partycypacyjnej w procesie stanowienia ustaw należy rozpocząć od podjęcia próby krótkiego wyjaśnienia, czym jest taka demokracja. Zagadnienie demokracji partycypacyjnej stanowi przedmiot zainteresowania różnych dyscyplin nauk społecznych, w szczególności nauk o polityce i administracji, nauk prawnych, nauk socjologicznych oraz nauk o zarządzaniu. Szerokie zainteresowanie tą tematyką zaważyło na tym, że postrzeganie pojęcia demokracji partycypacyjnej jest niejednolite, uwarunkowane terminologią i perspektywą przyjętą w danej dyscyplinie naukowej. W naukach prawnych, jak zauważył P. Uziębło, „[...] do demokracji partycypacyjnej podchodzi się jako do rozwiązań prawnych, które zawierają w sobie mechanizmy demokracji bezpośredniej

¹ Dowodzonego tego m.in. w: Uziębło, *Cechy procesu prawodawczego w demokracji partycypacyjnej*, „Gubernaculum et Administratio” 2024, nr 1(29), s. 41–42.

² Zob. S. Wójcik, *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?*, [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014, s. 35–48.

³ Zob. B. Nowotarski, *Kryzys zasady przedstawicielstwa a odpowiedzialność władzy w demokracji. Próba konceptualizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 13–16.

i demokracji semibezpośredniej”⁴. Szczegółowe rozważania na temat wymienionych rodzajów demokracji przedstawione zostaną w rozdziale II niniejszej dysertacji, w części poświęconej zasadzie zwierzchnictwa Narodu, o której mowa w art. 4 Konstytucji RP. Ponieważ koncentruję się na perspektywie nauk prawnych, w tym miejscu chciałabym jedynie zaznaczyć, że demokracja partycypacyjna urzeczywistnia się w ramach instytucji partycypacji obywatelskiej, określanych także jako mechanizmy demokracji partycypacyjnej. Są to środki, którymi obywatele mogą wpływać w sposób wiążący (w ramach mechanizmów demokracji bezpośredniej) bądź niewiążący (w ramach mechanizmów demokracji semibezpośredniej) na ostateczne rozstrzygnięcia z zakresu władztwa publicznego⁵. Innymi słowy, rozwiązania przyjmowane za pomocą form demokracji bezpośredniej nie podlegają wzruszeniu przez organy publiczne, z kolei formy demokracji semibezpośredniej stanowią „swoisty przykład zajęcia stanowiska przez społeczeństwo”⁶, stanowisko to nie musi jednak zostać uwzględnione przez przedstawicieli władzy.

W Polsce – podobnie jak w większości współczesnych państw demokratycznych – mechanizmy demokracji partycypacyjnej są uzupełnieniem mechanizmów demokracji przedstawicielskiej stanowiącej jednocześnie zasadę ustrojową i podstawowy sposób sprawowania władzy w państwie⁷. Główną różnicą zachodzącą między demokracją przedstawicielską (w której decyzje w sprawach publicznych podejmowane są przez organy przedstawicielskie pochodzące z wyborów) a demokracją partycypacyjną (w wielkim skrócie: będącą kombinacją demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej) jest bezpośredniość udziału obywateli w procesach kształtowania i podejmowania rozstrzygnięć publicznych. Jak zauważył M. Jabłoński, to właśnie czynny i bezpośredni udział obywateli w tych procesach, wykorzystujących demokratyczne instytucje i procedury, stanowi istotę demokracji partycypacyjnej⁸.

⁴ P. Uziębło, *Cechy...*, s. 42.

⁵ Zob. *idem*, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 18. Autor mechanizmy te określa jako „instytucje bezpośredniej partycypacji obywatelskiej”.

⁶ *Idem*, *Demokracja partycypacyjna (bezpośrednia)*, [w:] *Dydaktyka filozofii. Filozofia społeczna, cz. 2, Problemy i dyskusje*, red. S. Janeczek, A. Starościc, Lublin 2022, s. 466.

⁷ Zob. *idem*, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia*, [w:] *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 2009, s. 92; *idem*, *Demokracja partycypacyjna (bezpośrednia)...*, s. 466.

⁸ Zob. M. Jabłoński, *Konsultacje publiczne i inne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 112.

Inną immanentną cechą partycypacji obywatelskiej jest dobrowolność⁹. Ma to związek z legitymizacyjnym wymiarem mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Co do zasady rozstrzygnięcia publiczne podejmowane z udziałem obywateli cieszą się społeczną akceptacją. Z tego względu „rola władzy [powinna – przyp. W.W.R.] ogranicza[ć] się do stwarzania prawnych ram dla form partycypacji”¹⁰. Nikt bowiem nie może być zmuszany do partycypowania¹¹ w celu uzyskania poparcia dla konkretnego rozwiązania. Podstawowym celem demokracji partycypacyjnej jest „zapewnienie rzeczywistej swobody podjęcia decyzji” przez obywateli¹². Partycypujący obywatele powinni kierować się własnymi przekonaniem, ponieważ tylko wtedy ich zaangażowanie odzwierciedli rzeczywiste społeczne poparcie dla danego rozwiązania i będzie świadczyć o jego legitymizacji.

Po uwzględnieniu wyróżnionych dwóch konstytutywnych cech partycypacji, którymi są bezpośrednio i dobrowolność, za W. Firkiem przyjmuję definicję partycypacji obywatelskiej (społecznej), którą można rozumieć „[...] najogólniej jako dobrowolny i bezpośredni udział jednostek lub ich zrzeszeń w sferze działania organów publicznych”¹³.

Mechanizmy demokracji partycypacyjnej umożliwiają uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących różnych dziedzin życia publicznego, zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i na poziomie lokalnym¹⁴. Na szczeblu centralnym jedną ze sfer funkcjonowania państwa, w której przepisy prawa dopuszczają partycypację obywateli, jest stanowienie ustaw. Uczestnictwo obywateli w procesie ustawodawczym podyktowane jest bowiem tworzeniem racjonalnego i efektywnego prawa¹⁵. Jak wskazała ponad cztery dekady temu S. Wronkowska, „[j]est wysoce prawdopodobne, że prawo tworzone z rzeczywistym udziałem społeczeństwa będzie

⁹ Zob. M.M. Wiszowaty, *Społeczna partycypacja w procesie politycznym a prawowitość władzy państwowej (grupy interesu, konsultacje społeczne, lobbying)*, [w:] *Prawowitość władzy państwowej*, red. M. Masternak-Kubiak, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Preisner, Wrocław 2014, s. 322.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Zob. A. Krzewińska, *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016, s. 40.

¹² P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia...*, s. 95.

¹³ W. Firek, *Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 2, s. 53.

¹⁴ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 93.

¹⁵ Zob. P. Kuczma, *Udział czynnika społecznego jako warunek prawowitego procesu prawodawczego*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych: materiały międzynarodowej konferencji naukowej. Wrocław, 15–16 kwietnia 2010*, red. A. Preisner, Wrocław 2010, s. 305.

trafne merytorycznie i społecznie akceptowane”¹⁶. Udział czynnika społecznego w procesie legislacyjnym jest przejawem demokratycznego sposobu tworzenia prawa¹⁷. Sposobu, w którym uchwalenie ustawy nie jest arbitralną decyzją piastunów władzy państwowej, ale jest wynikiem „dochodzenia do porozumienia w sprawie aktu prawnego”¹⁸. Porozumienie to jest zawierane między parlamentem a innymi podmiotami społecznymi, obywatelami, ciałami i gremiami doradczymi, grupami środowiskowymi, ekspertami, doradcami itd. W efekcie stanowiona norma jest rezultatem różnych uzgodnień, konsultacji, analiz i opinii, w ramach których dochodzi do wymiany informacji i które prowadzą do osiągnięcia kompromisu¹⁹. Atrakcyjność tego sposobu tworzenia prawa przesądziła o tym, że został on uznany za najbardziej optymalny i wybrany przez demokratyczne i pluralistyczne społeczeństwa.

O potrzebie uczestnictwa podmiotów społecznych w procesie ustawodawczym szeroko przekonywała doktryna. W ocenie R. Piotrowskiego udział czynnika społecznego w postępowaniu prawotwórczym jest jednym z wyznaczników demokracji w tworzeniu prawa²⁰. W tym samym tonie wypowiadał się J. Jaskiernia, który wskazał, że „[p]rawo do decydowania członka parlamentu o treści ustaw wynika z konsekwencji demokratycznego wyboru i posiadanego mandatu do sprawowania władzy. Ten demokratyczny mandat nie wyczerpuje wszakże wymagań związanych z demokratycznym tworzeniem prawa. Istotny jest też bowiem udział czynnika społecznego w procesie jego tworzenia, wyrażający się m.in. udziałem w postępowaniu prawotwórczym organizacji społecznych. Projekty powinny być bowiem rozpatrywane w kontekście ich społecznych uwarunkowań i konsekwencji”²¹. Skoordynowanie procesu stanowienia ustaw z oczekiwaniami opinii publicznej służy osiągnięciu „dojrzałego rozstrzygnięcia legislacyjnego”²². Z kolei brak aktywności czynnika społecznego w procesie prawodawczym sprawia, że „obowiązujące przepisy nie zawsze przystają do rzeczywistości”²³ i wymagają wielokrotnych nowelizacji. Uspołecznienie procesu stanowienia ustaw prowadzi do zachowania spójności

¹⁶ S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 38.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ A. Bierć, *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa*, [w:] Konferencja „Legislacja w praktyce”, oprac. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 82.

¹⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 57–59.

²⁰ Zob. R. Piotrowski, *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988, s. 201, 203–209.

²¹ J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 59.

²² *Ibidem*, s. 118.

²³ P. Kuczma, *Udział...*, s. 316.

i stabilności systemu prawa, a także wyraża troskę o jakość stanowiących norm. Z tych względów w doktrynie niezmiennie jest podnoszony postulat uspołecznienia procesu ustawodawczego w kontekście optymalizacji modelu prawotwórstwa²⁴.

Koncepcja demokratycznego procesu ustawodawczego wymaga, aby chroniono i realizowano w nim zarówno interesy większości parlamentarnej, popieranej przez przeważającą większość społeczeństwa, jak i interesy mniejszości funkcjonujących w państwie²⁵. W tym aspekcie obecność strony społecznej w tym procesie pozwala zapewnić odpowiednią reprezentację grup mniejszości społecznych (np. religijnych, narodowych, etnicznych), tak aby także ich interesy były dostrzegane. Zaangażowanie społeczeństwa w działalność prawodawczą służy budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, a partycypacja obywateli w procesie stanowienia ustaw prowadzi do podniesienia świadomości społecznej. Ma także wpływ na poczucie odpowiedzialności obywateli za stanowiące z ich udziałem normy, co uwypukla legitymizacyjny wymiar mechanizmów partycypacyjnych w procedurze legislacyjnej²⁶. Działania umożliwiające obecność czynnika społecznego w pracach ustawodawczych prowadzą także do wzmocnienia transparentności procesu ustawodawczego²⁷.

Pomimo wskazanej w literaturze przedmiotu doniosłości znaczenia udziału obywateli w procesie stanowienia ustaw dla zapewnienia demokratycznego sposobu tworzenia prawa w praktyce ustawodawczej od lat ograniczano rzeczywisty wpływ partycypacji obywatelskiej na działalność ustawodawczą Sejmu RP. Tworzenie prawa z pominięciem zasady dialogu społecznego, którego prowadzenie umożliwiają mechanizmy demokracji partycypacyjnej, było negatywnie oceniane przez Rzecznika Praw Obywatelskich²⁸. Przedstawiciele środowisk monitorujących stan przestrzegania Konstytucji RP oraz jakość krajowego ustawodawstwa wielokrotnie sygnalizowali, że stopień udziału obywateli w procesie ustawodawczym jest niewystarczający, a nawet że tej partycypacji brak²⁹. W przeważającej mierze to chęć poznania przyczyn

²⁴ Zob. J. Szymanek, *O potrzebie optymalizacji modelu prawotwórstwa*, „Studia Politologiczne” 2017, nr 45, s. 216, 223.

²⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 60.

²⁶ Zob. J. Juchniewicz, *Niespełnione nadzieje – doświadczenia partycypacji społecznej w parlamentarnym etapie procesu tworzenia prawa*, [w:] *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, red. M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra, Warszawa 2023, s. 118.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2021 r., druk nr 2327, Sejm IX kadencji, s. 9.

²⁹ Zob. m.in.: W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO-PSL*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 57–58; M. Berek, *Sejm*, [w:] *Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX*

deprecjacji roli czynnika społecznego w sferze ustawodawczej skłoniła mnie do podjęcia badań nad zagadnieniem uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP.

Przedmiotem niniejszych badań czynię mechanizmy demokracji partycypacyjnej, które w mojej ocenie najpełniej oddają znaczenie przyjętych w tytule rozprawy instytucji partycypacji obywatelskiej mogących wystąpić w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. W wyborze tych instrumentów kieruję się przytoczoną powyżej ogólną definicją partycypacji obywatelskiej, uwzględniającą dwie konstytutywne cechy tego rodzaju uczestnictwa obywateli we władztwie publicznym, tj. bezpośredniość i dobrowolność.

Wybieram te formy partycypacji obywatelskiej, które można zakwalifikować jako „instytucje prawne” w rozumieniu przyjętym w teorii prawa. Zgodnie z definicją Z. Ziemińskiego przez „instytucję prawną rozumie się zazwyczaj pewien zespół norm prawnych z takich czy innych względów wydzielony jako odrębna całość”³⁰. Normy te stanowią całość z perspektywy przedmiotu regulacji określonego stosunku społecznego. Całościowe czy, jak określił B. Liżewski, „[k]ompleksowe jego uregulowanie oznacza, że ustawodawca uregulował wszystkie aspekty tego stosunku społecznego, który poprzez akt regulacji stał się stosunkiem prawnym”³¹. W podobny sposób na temat instytucji prawnej wypowiedział się A. Łopatka, który wskazał, że „[i]nstytucją prawną jest ogół norm prawnych regulujących pewien typowy dla danej gałęzi prawa stosunek społeczny”³². Po uwzględnieniu powyższego można przyjąć, że instytucja prawna to w największym skrócie „zespół powiązanych ze sobą norm prawnych”³³.

Kierując się przywoływanym znaczeniem instytucji prawnej, badam te formy uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw, które zostały kompleksowo uregulowane w przepisach prawnych. Podstawy prawne tych form stanowią wyodrębniony ze względu na przedmiot regulacji zespół norm prawnych.

kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport, Warszawa 2023, s. 81–83; Fundacja im. Stefana Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku*, Warszawa 2018, s. 4–5; G. Kopińska, K. Izdebski, M. Berek, P. Frączak, P. Wolejko, *Polski Bezład Legislacyjny. XV Raport z Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu*, Warszawa 2023, s. 45–46.

³⁰ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88.

³¹ B. Liżewski, *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, t. 61, nr 4, s. 54.

³² A. Łopatka, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1997, s. 214.

³³ T. Chauvin, *Instytucja prawna*, [w:] *Wstęp do prawoznawstwa. Leksykon podstawowych pojęć*, red. T. Chauvin, Warszawa 2017, s. 28.

Zinstytucjonalizowane formy uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP można podzielić na dwie grupy, mianowicie na mechanizmy demokracji partycypacyjnej mocowane konstytucyjnie i te mocowane pozakonstytucyjnie. Instrumenty, które znajdują się w pierwszej grupie, pełnią co do zasady funkcję inicjującą oraz inspirującą proces stanowienia ustaw. Z kolei mechanizmom niewymienionym *expressis verbis* w ustawie zasadniczej, których normatywne podstawy można odnaleźć na poziomie ustawowym i regulaminowym, przypisano zasadniczo funkcję konsultacyjną w procesie legislacyjnym.

W dysertacji dokonuję analizy instytucji, które umożliwiają partycypację w procesie ustawodawczym, a więc w złożonym z sekwencji postępowań (nazywanych także fazami lub etapami) procesie decyzyjnym, prowadzącym do uchwalenia ustawy³⁴. Decydującą, określoną w Konstytucji RP rolę w tym procesie odgrywa Sejm, w którym rozpoczyna się postępowanie ustawodawcze, a więc ta faza, od której w głównym stopniu zależy jakość ustawodawstwa³⁵. Poza tą fazą proces ustawodawczy – zgodnie z podziałem zaproponowanym przez M. Kudeja – obejmuje trzy inne fazy, mianowicie „[...] wstępną fazę przygotowania projektu ustawy i wykonania inicjatywy ustawodawczej, fazę postępowania w Senacie w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm oraz fazę końcową, polegającą na podpisaniu ustawy przez Prezydenta i zarządzeniu jej ogłoszenia”³⁶. W rozprawie zajmuję się instytucjami partycypacji obywatelskiej, które mogą wystąpić w dwóch pierwszych fazach procesu ustawodawczego, a konkretnie – w przygotowaniu projektu ustawy i wykonaniu inicjatywy ustawodawczej oraz w postępowaniu ustawodawczym. Faza postępowania ustawodawczego zasadniczo składa się z postępowania z projektem ustawy w Sejmie i postępowania w sprawie rozpatrzenia poprawek Senatu lub jego decyzji o odrzuceniu ustawy³⁷. W dysertacji koncentruję się na pierwszym z tych dwóch wymienionych etapów postępowania ustawodawczego. Zajmuję się zatem instytucjami partycypacji obywatelskiej, które mogą zainicjować czy zainspirować postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP oraz wystąpić w trakcie tego postępowania. Z analizy wyłączam przewidziane w przepisach prawa formy uczestnictwa obywateli w rządowym

³⁴ Zob. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 11.

³⁵ Zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 85.

³⁶ M. Kudej, *Postępowanie...*, s. 5.

³⁷ *Ibidem*.

i senackim procesie legislacyjnym obejmującym prace nad projektami ustaw, ponieważ główne prace merytoryczne nad ustawą odbywają się w Sejmie.

Wymienione i pokrótce omówione kryteria w mojej ocenie są spełniane przez następujące instytucje konstytucyjne: obywatelską inicjatywę ustawodawczą (nazywaną także inicjatywą ludową) i petycje składane do Sejmu RP, a także instytucje pozakonstytucyjne, takie jak konsultacje społeczne i wysłuchanie publiczne. W analizie tych mechanizmów, przeprowadzonej w dalszych częściach rozprawy, zaakcentowano ich instytucjonalny, bezpośredni i dobrowolny charakter i odniesiono się do miejsca, jakie dana instytucja zajmuje, oraz funkcji, jaką pełni w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP.

W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę na te przejawy obecności strony społecznej w działalności ustawodawczej Sejmu RP, które pozostawiłam poza obszarem swoich rozważań, ponieważ moim zdaniem nie spełniają wszystkich przyjętych przeze mnie kryteriów instytucji partycypacji obywatelskiej. Mianowicie zawodowa działalność lobbingowa uregulowana w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej³⁸ stanowi – w myśl art. 2 ust. 2 i 3 tej ustawy – działalność zarobkową podejmowaną przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną na podstawie umowy cywilnoprawnej na rzecz osób trzecich. Element działania lobbystów na rzecz osób trzecich wzbudza pewne wątpliwości co do bezpośredniego charakteru tej formy uczestnictwa w procesie stanowienia ustaw. Co więcej, w mojej ocenie nie można jednoznacznie przesądzić, że związanie lobbysty zakresem umowy cywilnoprawnej pozwala zachować dobrowolny charakter tego uczestnictwa, wymagany do zakwalifikowania danej aktywności jako partycypacji obywatelskiej w rozumieniu przyjętym w niniejszej dysertacji.

Włączenie obywateli w proces stanowienia ustaw zapewnia także dyspozycja art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu, na podstawie którego w posiedzeniu komisji sejmowej, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby. Przywoływany przepis jest jedyną normą odnoszącą się do udziału zaproszonych gości w posiedzeniach komisji sejmowych, trudno tu zatem mówić o zespole norm prawnych spełniających znamiona definicji „instytucji prawnej”. Co więcej, w przepisie tym nie określono wszystkich aspektów funkcjonowania tej

³⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 248, z późn. zm.

formy aktywności obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw, nie dano tym samym poczucia całościowego – jak chciałby tego Z. Ziemiński – uregulowania tego mechanizmu uczestnictwa. Uwagi te prowadzą do wniosku, że nazywanie aktywności, o której mowa w art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu, „instytucją prawną” jest nieco na wyrost³⁹.

Niewątpliwie wyłączone przeze mnie z rozważań formy uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia prawa stanowią interesujące zagadnienia, istotne w zakresie wpływu pierwiastka społecznego na jakość stanowionych norm. W mojej ocenie jednak poddanie ich szczegółowej analizie w niniejszej dysertacji, po pierwsze, wykraczałoby poza jej ramy, wytyczone definicją instytucji partycypacji obywatelskiej przyjętą w rozprawie, a po drugie, mogłoby w przytłaczający sposób zwiększyć objętość pracy.

W uzasadnieniu wyboru tematu rozprawy doktorskiej chcę także zauważyć, że problematyka partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa nie została wystarczająco zbadana. Co prawda powstało wiele cennych opracowań poświęconych pojedynczym instytucjom partycypacji obywatelskiej⁴⁰, brakuje jednak całościowego opracowania, kompleksowo poruszającego problematykę zinstytucjonalizowanego udziału obywateli w procedurze ustawodawczej. Przez badanie procesu kształtowania się instytucji partycypacji obywatelskiej w polskiej tradycji ustrojowej, poszukiwanie konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w zasadach ustrojowych, szczegółową analizę instytucji partycypacji obywatelskiej, których obecność w procesie stanowienia ustaw przewidują przepisy prawa, i uwzględnienie przy tym praktycznego aspektu ich wykorzystywania chcę wypełnić lukę w doktrynie w kwestii zagadnienia partycypacji obywatelskiej w postępowaniu legislacyjnym⁴¹.

³⁹ W podobny sposób o tej formie uczestnictwa obywateli w procesie ustawodawczym wypowiedziano się w: J. Juchniewicz, *Niespełnione...*, s. 118.

⁴⁰ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006; E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015; *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015; E. Popławska, *Konsultacje społeczne jako instrument kontroli legalności ustawy w Sejmie*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s.207–238; P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 182–204; P. Radziejewicz, *Rozdział 1a*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018; S. Patyra, *Wysłuchanie publiczne jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *Prawo naszych sąsiadów. Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie*, red. W. Skrzydło, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 231–251.

⁴¹ Najbliższą wypełnienia tej roli jest monografia: P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, *passim*. W pozycji tej konsultacje społeczne zostały omówione w odniesieniu do innych form demokracji partycypacyjnej. Nie wyczerpuje ona jednak – ponieważ nie to miała na celu – problematyki partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP.

Uważam, że celowość oraz aktualność podejmowanej przeze mnie tematyki ma także uzasadnienie w treści jednego z tzw. kamieni milowych, czyli warunków, których spełnienie determinuje uruchomienie środków finansowych z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)⁴². W punkcie F2.1 „Usprawnienie procesu stanowienia prawa” w ramach reformy przewidziano wymóg nowelizacji regulaminu Sejmu m.in. w zakresie wprowadzenia obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji oraz przeprowadzania konsultacji społecznych w przypadku poselskich i senackich projektów ustaw⁴³. Pierwotnie zakładano, że reforma ta zostanie wdrożona do 30 września 2022 r. Finalnie jednak dopiero 26 lipca 2024 r. Sejm przyjął planowaną zmianę regulaminu Sejmu. Rozwiązania mające na celu zwiększenie partycypacji w postępowaniu ustawodawczym weszły w życie stosunkowo niedawno, tj. w dniu 31 sierpnia 2024 r., dla części rozwiązań termin ten wyznaczono na dzień 31 października 2024 r. Tym bardziej potrzeba przeprowadzenia analizy normatywnych podstaw konsultacji społecznych wprowadzonych do regulaminu Sejmu wydaje się oczekiwana. Mam nadzieję, że podejmowane przeze mnie rozważania naukowe okażą się pomocne w stosowaniu tej instytucji partycypacji obywatelskiej w praktyce ustawodawczej.

Kierując się wskazanymi powyżej motywami uzasadniającymi wybór problematyki niniejszej dysertacji, za cel swoich badań obrałam identyfikację czynników wpływających na efektywność partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. Ponieważ „[...] nadanie poszczególnym instrumentom partycypacyjnym określonego kształtu normatywnego może w dużej mierze determinować sposób ich wykorzystania”⁴⁴, chcę dokonać oceny tego, czy podstawy prawne analizowanych przeze mnie instytucji partycypacji obywatelskiej stwarzają nie tyle formalne, ile realne możliwości udziału obywateli w procesie stanowienia ustaw i wzmacniają jednocześnie demokratyzację tego procesu.

Aby zrealizować tak określony cel, formułuję cztery pytania badawcze, na które postaram się znaleźć odpowiedź w rozprawie:

⁴² Decyzja wykonawcza Rady (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2023) 745 final.

⁴³ Komponent F2.1. załącznika do decyzji wykonawczej Rady (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

⁴⁴ P. Uziębło, *Mechanizmy demokracji partycypacyjnej (demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej) a legitymizacja władzy*, [w:] *Prawowitość władzy państwowej*, red. M. Masternak-Kubiak, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Preisner, Wrocław 2014, s. 288.

1) Jakie powody zdecydowały o wykształceniu się instytucji partycypacji obywatelskiej w polskiej tradycji ustrojowej oraz co warunkowało ich efektywność?

2) Czy zasady ustrojowe mogą stanowić konstytucyjne podstawy partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa? Jeśli tak, to co z tego wynika?

3) W jaki sposób konstytucyjne mocowanie instytucji partycypacji obywatelskiej (wyrażonych *expressis verbis* w treści Konstytucji RP) wpływa na ich efektywność w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP?

4) W jakim stopniu funkcja, jaką dana instytucja partycypacji obywatelskiej pełni w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP, i miejsce, jakie w nim zajmuje, oddziałują na rzeczywiste znaczenie tej instytucji w procesie legislacyjnym?

Z zarysowanych problemów badawczych wyłaniają się hipoteza główna oraz cztery hipotezy pomocnicze, których weryfikacja będzie służyła realizacji celu prowadzonych przeze mnie badań.

Hipoteza główna

Instytucje partycypacji obywatelskiej występujące w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP przyczyniają się do demokratyzacji tego procesu i legitymizacji powstałego w jego wyniku prawa tylko wówczas, gdy mają ku temu odpowiednią „koniunkturę”, gdyż mechanizmy te są szczególnie wrażliwe na kontekst polityczny. Tymczasem obowiązujące w zakresie instytucji partycypacji obywatelskiej regulacje prawne nie zapewniają im wystarczającej ochrony, co wpływa na pozorne znaczenie mechanizmów demokracji partycypacyjnej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. Usprawnienie tych form uczestnictwa obywateli w procesie ustawodawczym wymaga zmiany ich ustawowych i regulaminowych podstaw prawnych.

W ramach hipotez szczegółowych przyjmuję następująco:

Hipoteza szczegółowa nr 1

Wykształcenie się instytucji partycypacji obywatelskiej (a w zasadzie pewnych przejawów tych instytucji) w polskiej tradycji ustrojowej miało związek z ich legitymizacyjnym charakterem. Z kolei na efektywność tych mechanizmów miały wpływ warunki prawne (tj. ustrój państwa, stopień ochrony praw podmiotowych

jednostki, kształt prawny przepisów przewidujących te instrumenty) oraz pozaprawne (tj. okoliczności historyczne, warunki obiektywne, np. rozległe terytorium państwa, świadomość prawna obywateli).

Hipoteza szczegółowa nr 2

Prawo do partycypacji, mimo że nie zostało *expressis verbis* ujęte w Konstytucji RP, wynika z zasad ustrojowych, które powinny determinować zarówno proces stanowienia prawa, jak i proces jego stosowania. Ustalenia te nie są należycie respektowane w praktyce ustawodawczej i orzeczniczej, co prowadzi do osłabienia ochrony instytucji partycypacji obywatelskiej oraz pomijania ich konstytucyjnych podstaw w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Hipoteza szczegółowa nr 3

Bezpośrednie umocowanie instytucji partycypacji obywatelskiej w ustawie zasadniczej wzmacnia ochronę prawną tych mechanizmów, nie jest jednak dostateczną gwarancją ich efektywności w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP.

Hipoteza szczegółowa nr 4

Funkcja i miejsce przyjęte przez instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie legislacyjnym w decydującym stopniu determinują rzeczywiste znaczenie tych mechanizmów w działalności ustawodawczej Sejmu RP.

Główną metodą badawczą, którą stosuję w pracy, jest metoda formalno-dogmatyczna. Polega ona na analizie obowiązujących w zakresie instytucji partycypacji obywatelskiej regulacji prawnych, związanego z nimi orzecznictwa oraz dorobku doktryny. W rozprawie sięgam głównie po opracowania z zakresu prawa konstytucyjnego, a ze względu na interdyscyplinarny charakter partycypacji obywatelskiej – także do dorobku innych nauk społecznych. W badaniu procesu kształtowania się partycypacji obywatelskiej w polskiej tradycji ustrojowej korzystam z metody historyczno-opisowej. Ocenę efektywności instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie ustawodawczym opieram na obserwacjach praktyki

sejmowej, czego wyrazem są m.in. dane o częstotliwości wykorzystywania danego mechanizmu. Moim zamiarem jest sprawdzenie funkcjonalności krajowych rozwiązań prawnych odnoszących się do instytucji partycypacji obywatelskiej, które mogą wystąpić w procesie stanowienia ustaw. Z tego względu w rozprawie nie stosuję metody prawnoporównawczej.

Struktura rozprawy składa się z następujących elementów: spisu treści, wykazu skrótów, wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia i bibliografii.

Rozważania I rozdziału pracy dotyczą genezy mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Pojęcie partycypacji wprowadzono w Polsce na skutek przemian ustrojowych zachodzących u schyłku lat 80. XX w.⁴⁵ Udział obywateli w sprawowaniu władzy, także władzy ustawodawczej, nie jest jednak nowym zagadnieniem. Niemniej należy zastrzec, że pierwsze przejawy uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw nie odpowiadały współczesnemu znaczeniu instytucji partycypacji obywatelskiej. Kolejne podrozdziały pierwszej części dysertacji są poświęcone analizie procesu kształtowania się instrumentów partycypacyjnych w dwudziestoleciu międzywojennym (1919–1939), w okresie po II wojnie światowej (1947–1989) oraz w trakcie transformacji ustrojowej (1989–1997). W tym ostatnim okresie wyszczególniam przebieg prac nad obowiązującą Konstytucją RP. W pracy pomijam okres II wojny światowej oraz pierwsze lata po jej zakończeniu, do momentu ukonstytuowania się Sejmu Ustawodawczego w 1947 r., ze względu na szczególną specyfikę funkcjonowania państwa w tamtym czasie. Każdy z podrozdziałów ma podobną kompozycję. Po pierwsze, w odniesieniu do danego przedziału czasowego dokonuję w nich analizy obowiązujących regulacji prawnych (występujących na poziomie konstytucyjnym, ustawowym i regulaminowym), przewidujących włączenie obywateli w proces stanowienia ustaw, w tym także ustawy zasadniczej. Po drugie, dzielę się wynikami obserwacji praktyki w zakresie udziału obywateli w prawotwórczych procesach decyzyjnych. Po trzecie, odwołuję się do stanowiska doktryny na ten temat.

W rozdziale II staram się odnaleźć podstawy konstytucyjne partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa. Na podstawie interpretacji przepisów konstytucyjnych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego poszukuję ich w zasadzie dialogu

⁴⁵ Zob. A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, s. 5.

społecznego, zasadzie pomocniczości, zasadzie dobra wspólnego, zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zasadzie zwierzchnictwa Narodu oraz zasadzie społeczeństwa obywatelskiego. Analiza każdej z zasad stanowi przedmiot kolejnych podrozdziałów tej części rozważań.

W kolejnym, III rozdziale pracy badam konstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej występujące w procesie stanowienia ustaw. Rozdział ten jest podzielony na dwa podrozdziały. Pierwszy jest poświęcony obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, drugi zaś – petycjom składanym do Sejmu RP. W kolejnych punktach tych podrozdziałów odnoszę się do zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz przebiegu postępowania z tymi mechanizmami. W punkcie, w którym akcentuję partycypacyjny charakter tych instytucji, prowadzę rozważania w zakresie miejsca, funkcji i znaczenia tych mechanizmów demokracji partycypacyjnej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP.

Ostatni, IV rozdział rozprawy także składa się z dwóch podrozdziałów, w których omawiam pozakonstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej. Analizuję przepisy konkretnych ustaw i regulaminu Sejmu stanowiące podstawy normatywne konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego celem określenia podmiotu, przedmiotu i procedury postępowania z tymi formami uczestnictwa w procesie stanowienia prawa. W punkcie poświęconym partycypacyjnej naturze tych instytucji odwołuję się do ich praktycznego znaczenia dla procesu stanowienia ustaw w Sejmie RP, uwzględniając przy tym miejsce, jakie w nim zajmują, oraz funkcje, jakie pełnią.

Każdy rozdział opatruję uwagami wprowadzającymi i wnioskami. W zakończeniu dokonuję weryfikacji postawionych hipotez badawczych, a także formułuję uwagi *de lege ferenda*, których uwzględnienie przez ustawodawcę w moim przekonaniu poprawi efektywność instytucji partycypacji obywatelskiej, a w konsekwencji – także poziom demokratyzacji procesu stanowienia ustaw w Sejmie RP.

Stan prawny i faktyczny przyjęty w rozprawie to 31 grudnia 2024 r.

Rozdział I

Kształtowanie się instytucji partycypacji obywatelskiej w latach 1919–1997

1.1. Okres międzywojenny (1919–1939)

1.1.1. Uwagi wprowadzające

Lata 20. XX w. w Polsce to okres odbudowy państwa, które po 123 latach niewoli wróciło na mapy świata. „Restytucja Państwa Polskiego”¹ – za W. Komarnickim – wymagała wielu zmian, w tym zmian ustrojowych. Odradzająca się II Rzeczpospolita, korzystająca z doświadczeń i dorobku ówczesnych czołowych państw demokratycznych, wśród których głównym źródłem inspiracji był ustroj III Republiki Francuskiej, dążyła do zyskania miana nowoczesnego, demokratycznego państwa².

W ramach tych starań zaczęto odwoływać się do idei suwerenności Narodu. Posłużenie się pojęciem Narodu miało stanowić „swoistą legitymizację istnienia niepodległego państwa polskiego po latach niebytu”³. W ustawie z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴ zasadę zwierzchnictwa Narodu zaliczono do naczelných zasad ustroju. Jak wyjaśniał W. Komarnicki, „naród jest piastunem pierwotnego zwierzchnictwa z tej jedynie racji, że jest on zbiorowością i wyraża wolę powszechną. Ta wola powszechna jest to wola zwierzchnia, suwerenna. [...] Stąd, oczywiście, naród jest źródłem wszelkiej władzy w państwie, ale naród deleguje za pomocą reprezentacji tylko *atrybuty* zwierzchnictwa, a istotę jego zachowuje przy sobie”⁵. Zgodnie z art. 2 Konstytucji marcowej atrybuty te delegowano trzem kategoriom organów w zakresie: ustawodawstwa (Sejm i Senat), władzy wykonawczej (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej z odpowiedzialnymi ministrami) i wymiaru sprawiedliwości (niezawisłe sądy). Według M. Florczak-Wątor przepis ten z jednej strony nie przewidywał bezpośredniego sprawowania władzy zwierzchniej przez Naród, z drugiej zaś do organów sprawujących tę władzę zaliczał również te,

¹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922), s. 36.

² Zob. P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – Zwyczaje – Praktyka parlamentarna*, Radom 2008, s. 23.

³ P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2022, s. 36.

⁴ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

⁵ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 212.

które nie były wyłaniane w wyborach powszechnych⁶. Odwołanie do idei suwerenności Narodu w Konstytucji marcowej nie doprowadziło do wyraźnego wzrostu znaczenia Suwerena w sprawowaniu władzy publicznej, w tym stanowieniu prawa. Co więcej, już w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁷ odstąpiono od zasady zwierzchnictwa Narodu i zastąpiono ją „zasadą suwerenności państwa”⁸. Wynikało to ze zmiany postrzegania roli państwa: stało się ono nadrzędne wobec społeczeństwa, a jego rola przejawiała się w szerokiej możliwości ingerencji w stosunki społeczne i gospodarcze⁹. W konstytucji tej państwo nie było „traktowane jako wspólnota obywateli powołana do ochrony ich praw i wolności, lecz jako cel sam w sobie”¹⁰. Z kolei uprawnienia jednostki do wpływania na sprawy publiczne były mierzone „wartością wysiłku i zasług [...] na rzecz dobra powszechnego” (art. 7 ust. 1 Konstytucji kwietniowej).

Doktryna II RP zwracała uwagę na brak prawnych i pozaprawnych warunków do bezpośrednich rządów ludu w odradzającym się państwie oraz miała sceptyczny stosunek do udziału czynnika społecznego w tworzeniu prawa. W praktyce jednak zdarzało się, że rządzący posilkowali się opinią publiczną. Choć w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie posługiwano się pojęciem partycypacji obywatelskiej, to udział obywateli w opracowywaniu projektów konstytucji czy innych aktów prawnych można traktować wyłącznie jako przejaw partycypacji obywatelskiej w procesach prawotwórczych w jej współczesnym znaczeniu.

1.1.2. Okres międzywojenny

W obowiązujących w latach 1919–1939 regulacjach konstytucyjnych nie przewidziano żadnych form służących włączeniu obywateli w proces stanowienia prawa. Nie oznacza to jednak, że nie podejmowano prób ich wprowadzenia. Uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy państwowej, w tym także stanowieniu prawa, było jednym z tych zagadnień, na których koncentrowała się debata poprzedzająca

⁶ Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 4, [w:] Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

⁷ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

⁸ *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1994, s. 62.

⁹ Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 502.

¹⁰ M. Florczak-Wątor, *Art. 4...*

uchwalenie Konstytucji marcowej¹¹. Prace nad uchwaleniem ustawy rozpoczęły się wraz z inauguracją obrad Sejmu Ustawodawczego 9 lutego 1919 r. Uchwalenie konstytucji było głównym i najważniejszym zadaniem, jakie postawiono przed tym organem. Już na jego drugim posiedzeniu powołano Komisję Konstytucyjną, której powierzono zadanie opracowania projektu konstytucji¹².

Wśród projektów, które wpłynęły do Komisji Konstytucyjnej, w trzech postulowano wprowadzenie do porządku prawnego instrumentów „władztwa ludu”, przy czym posiłkowano się ideą bezpośredniego wykonywania władzy zwierzchniej zaczerpniętą z francuskich doświadczeń. W ocenie P. Uziębło projekty Konstytucji marcowej były wyrazem określenia się stronnictw politycznych w stosunku do partycypacji obywatelskiej, określanej wtedy „bezpośrednim ustawodawstwem ludowym”¹³. W projektach ugrupowań lewicowych, w których forsowano przyznanie obywatelom szerokich praw politycznych, przewidywano szerszy aniżeli akt wyborczy udział obywateli w sprawowaniu władzy. Z kolei konserwatyści dystansowali się od form demokracji bezpośredniej.

Najszerzy udział obywateli w procesie stanowienia prawa zapewniono w projekcie konstytucji przedłożonym przez Związek Polskich Posłów Socjalistycznych¹⁴. Przesądziło o tym przekonanie, że „demokracja przedstawicielska nie jest wystarczającą formą realizacji zasady zwierzchnictwa narodu”¹⁵, a parlament może mieć trudności w zagwarantowaniu pełni praw robotnikom i innym obywatelom. W projekcie tym zaproponowano m.in. wprowadzenie instytucji inicjatywy ludowej.

Obywatele, a konkretnie grupa co najmniej 100 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze, mieli prawo wystąpić do Sejmu z projektem ustawy (art. 44 lit. e projektu ZPPS). Obywatelom przyznano także prawo weta ludowego, dzięki któremu

¹¹ Zob. M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 103.

¹² Do czasu przyjęcia nowej konstytucji obowiązywała tzw. Mała Konstytucja z 1919 r., czyli uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz.PrawP.Pol. Nr 19, poz. 226, z późn. zm., w której nie przewidziano żadnych form włączenia obywateli w proces tworzenia prawa.

¹³ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 141.

¹⁴ Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej, *wnioskodawca poseł Mieczysław Niedziałkowski i towarzysze (Związek Polskich Posłów Socjalistycznych), projekt wniesiony 27 maja 1919 roku*, [w:] *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, oprac. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik, Pułtusk–Warszawa 2015, s. 415–424; dalej: projekt ZPPS.

¹⁵ J. Trzeciński, *Glosa do projektu konstytucji przedstawionego przez posła Mieczysława Niedziałkowskiego ze Związku Polskich Partii Socjalistycznych w dniu 27 maja 1919 roku Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzeciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 473.

mogli zawetować każdą ustawę oraz uchwałę Sejmu w drodze głosowania ludowego (art. 51 lit. d projektu ZPPS). Ponadto grupa 500 000 obywateli mogła żądać rozwiązania Sejmu przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przed wygaśnięciem mandatów poselskich (art. 49 lit. b projektu ZPPS). W projekcie zapewniono także prawo petycji, które umieszczono w jednym przepisie obok prawa gromadzenia się oraz zakładania stowarzyszeń i związków (art. 11 projektu ZPPS).

W przekonaniu W. Komarnickiego projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”¹⁶ oparto na doktrynie „ludowładztwa”¹⁷. W tytule V tego projektu: „Sejm Rzeczypospolitej” przyjęto, że „ostateczną władzą jest ogół polski [...], by nie było w Polsce rządzących a rządzonych, lecz by rządzeni rządzącymi byli”. Naród realizuje swą zwierzchnią władzę przez Sejm, który jest tylko „wyrazem powszechnej woli”, gdyż „prawodawcą [jest] cały naród”. Formuła ta podkreślała znaczącą rolę Suverena w procesie stanowienia prawa. W projekcie tym prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przyznano każdemu obywatelowi (tytuł V projektu PSL). W ocenie P. Uziębły słabość tego rozwiązania przejawiała się w braku prawnych gwarancji, że Sejm zacznie procedować nad złożonym przez obywatela projektem ustawy¹⁸. Uczestnictwo obywateli zostało także przewidziane na etapie zatwierdzania uchwalonych ustaw dotyczących praw podstawowych. W projekcie przyjęto, że „nabierają mocy obowiązującej dopiero przez powszechne zatwierdzenia: a mianowicie w ciągu miesiąca wolno składać względem nich sprzeciwy i konfederacja obywateli półmilionu skłania Sejm do rozpatrywania powtórnego lub do poddania prawa pod powszechne głosowanie, gdy po powtórnym rozpatrzeniu Sejm utrzyma je, ale większością nie dość znaczną” (tytuł V projektu PSL). W komentarzu na temat tego rozwiązania W. Komarnicki wskazał na jego nieścistość i jednocześnie wnioskował, że mogło ono mieć na celu wprowadzenie weta ludowego¹⁹.

W projekcie wniesionym przez konserwatywny Klub Pracy Konstytucyjnej²⁰ zdecydowanie bardziej powściągliwie podchodzono do kwestii uczestnictwa obywateli

¹⁶ Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej, *dokument wniesiony w formie wniosku nagłego przez Klub Sejmowy Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” dnia 6 maja 1919 roku*, [w:] *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, oprac. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajeczniak, Pułtusk–Warszawa 2015, s. 401–408; dalej: projekt PSL.

¹⁷ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 177.

¹⁸ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 93.

¹⁹ Zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 178.

²⁰ Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *wniesiony przez posła Józefa Buzka i towarzyszy dnia 30 maja 1919 roku*, [w:] *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska*

w procesie ustawodawczym. Co prawda J. Buzek, autor tego projektu wzorowanego na rozwiązaniach amerykańskich, opowiadał się za ideą bezpośrednich rządów obywateli, uważał jednak, że ta forma wykonywania władzy wymaga odpowiedniej wiedzy politycznej²¹. W konsekwencji możliwość korzystania z instytucji inicjatywy ludowej w zakresie zmiany konstytucji oraz referendum ograniczono do tych obszarów Polski, w których co najmniej 90% dorosłej ludności potrafiło czytać i pisać (art. 3 pkt 4 projektu KPK). W projekcie zaproponowano także wprowadzenie prawa petycji, które mogły być kierowane do izb sejmowych (ale nie indywidualnie, lecz przez delegacje maksymalnie 12 osób), a te z kolei mogły skierować je do ministra i oczekiwać wyjaśnień w sprawie podnoszonej w petycji (art. 16 projektu KPK). W projekcie nie precyzowano jednak, co należy rozumieć pod pojęciem petycji ani co może być jej przedmiotem.

Przedłożone Sejmowi Ustawodawczemu projekty konstytucji stały się podstawą prac Komisji Konstytucyjnej, która korzystając z propozycji w nich zawartych, opracowała własny projekt konstytucji²². W projekcie tym nie przewidziano rozwiązań włączających obywateli w proces stanowienia prawa. Co prawda zgodnie z art. 110 tego projektu obywatele mogli wносить petycje „do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych”, nie wskazano jednak, czego petycje te miałyby dotyczyć.

Warto zauważyć, że podczas prac legislacyjnych nad treścią Konstytucji marcowej ukształtowały się dwa przeciwstawne bloki²³. Pierwszy, reprezentowany przez ugrupowania lewicowe z Polską Partią Socjalistyczną na czele, aprobował przyjęcie mechanizmów udziału obywateli w procesie ustawodawczym. Drugi, tworzony przez przedstawicieli klubów prawicowych, opowiadał się przeciwko konstytucjonalizacji takich rozwiązań. W ich rozumieniu inicjatywa ludowa nie służyła działalności demokratycznej, ale była traktowana jako narzędzie „agitacji demagogicznej”²⁴. Ostatecznie przeważyły argumenty drugiego bloku. W efekcie Konstytucję marcową oparto na zasadzie suwerenności Narodu, co świadczyło o „nowoczesnym” charakterze tego aktu, który nie odbiegał w tym zakresie od

debata ustrojowa 1917–1921, oprac. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik, Pułtusk–Warszawa 2015, s. 437–458; dalej: projekt KPK.

²¹ Zob. M. Rachwał, *Demokracja...*, s. 105.

²² Zob. Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 1920 r., załącznik do druku sejmowego nr 1883, Warszawa 1920, s. 5–54.

²³ Więcej na temat tych prac w: M. Rachwał, *Demokracja...*, s. 107–110.

²⁴ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 167. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 września 1920 r., Warszawa 1920, s. 31.

konstytucji innych europejskich państw²⁵. Suweren miał ograniczone możliwości realizacji swojej zwierzchniej władzy w państwie, którą mógł wykonywać jedynie przez swoich przedstawicieli.

Powierzenie władzy zwierzchniej Narodowi, podkreślone w sformułowaniu „należąca do Narodu” – a nie wywodząca się od Narodu czy spoczywająca na Narodzie – spotkało się z krytyką jako sprzeczne z zasadą podziału władzy²⁶. Jak przekonywał S. Estreicher, kształt zasady zwierzchnictwa Narodu przyjęty w ustawie zasadniczej z 1921 r. „zaprzecza [...] istnieniu rzeczywistej (bezpośredniej) władzy zwierzchniej narodu, dzieli tę władzę na trzy ułamki i każdą z trzech części powierza do wykonywania innemu «organowi»”²⁷. Zasada zwierzchnictwa Narodu wprowadzała pewną fikcję bezpośredniej władzy Narodu. W rzeczywistości, ze względu na dominującą pozycję władzy ustawodawczej przyjętej w Konstytucji marcowej, zwierzchnią władzę w państwie powierzono Sejmowi. Po wejściu w życie noweli sierpniowej²⁸ rolę legislatury zdecydowanie osłabiono, niemniej w dalszym ciągu Naród nie miał odpowiednich narzędzi, dzięki którym mógłby realizować swoją zwierzchnią władzę.

W Konstytucji marcowej nie przewidziano instrumentów, takich jak inicjatywa ludowa, weto ludowe czy referendum. W akcie tym przyjęto obywatelskie prawo petycji, które zasługuje na odrębny komentarz. Zgodnie z art. 107 konstytucji „[o]bywatele mają prawo wносить pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. Prawo to zostało ujęte w rozdziale V określającym powszechne obowiązki i prawa obywatelskie.

W literaturze prawniczej brak jednomyślności co do kwalifikacji charakteru prawnego tego prawa na gruncie Konstytucji marcowej. W ocenie W. Komarnickiego miało ono charakter mieszany²⁹. Wykonywane w interesie prywatnym „[p]ełniło funkcję pozasądowego środka ochrony życia, wolności i mienia obywateli”³⁰. Wykonywane w interesie publicznym stanowiło prawo polityczne polegające na współdziałaniu

²⁵ Zob. S. Estreicher, *O konstytucji i polityce Drugiej Rzeczypospolitej*, wstęp, wybór i oprac. A. Wołek, Warszawa 2001, s. 69.

²⁶ Zob. *idem*, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] *Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r.*, Warszawa 2012 (reprint wydania z 1922), s. 37.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 78, poz. 442.

²⁹ Zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 539.

³⁰ E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 95.

obywateli w funkcjach państwowych, czyli na działaniu w charakterze organu państwowego³¹. Wśród pozostałych przedstawicieli doktryny dominowało to przekonanie, kwalifikujące prawo petycji jako prawo polityczne³². Petycja była rozumiana jako prośba pisemna o różnej treści lub podanie wnoszone do władz dotyczące spraw indywidualnych i ogólnych³³. Prawo do jej składania przysługiwało obywatelom (a po spełnieniu warunków określonych w art. 95 Konstytucji marcowej – także cudzoziemcom). Petycje mogły być adresowane do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych, a więc także do Sejmu i Senatu. Jak zauważył W. Komarnicki, petycje wnoszone do tych instytucji mogły – jako środki ochrony publicznych praw obywateli – „wywoływać zastosowanie kontroli parlamentarnej, a więc szeregu przewidzianych przez konstytucję środków interwencji parlamentarnej [...] pociągnięcia rządu do odpowiedzialności”³⁴.

Prawo petycji zagwarantowane w Konstytucji marcowej różniło się od prawa petycji obowiązującego współcześnie. Petycje wnoszone do Sejmu II RP miały co do zasady wyłącznie charakter kontrolny, nie przyznano im – inaczej niż obecnie – funkcji inspirującej do podjęcia konkretnych działań prawodawczych. Potwierdza to P. Kuczma, według którego w Konstytucji marcowej „nie przewidziano formalnego mechanizmu, za pomocą którego zaangażowanie czynnika społecznego w proces tworzenia prawa byłoby możliwe”³⁵.

W obliczu postępującego kryzysu gospodarczego, a przede wszystkim napiętej sytuacji politycznej skutkującej ciągłymi sporami o wizję odbudowy odradzającego się państwa zaczęto krytykować przyjętą na mocy Konstytucji marcowej dominację władzy ustawodawczej nad wykonawczą. Postulowano przeprowadzenie reform polegających na odejściu od formuły tzw. sejmokracji i wzrost znaczenia głowy państwa³⁶.

³¹ Zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 539.

³² Zob. A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 112; A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 53; W. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 187 (autor ten traktował o petycji także jako o instrumencie kontroli organów państwowych przyznanym jednostce).

³³ Zob. J. Stemler, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 17 marca 1921 roku: wstęp, objaśnienia, pytania i słowniczek trudniejszych wyrazów i określeń dla samouków*, Warszawa 1924, s. 71.

³⁴ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 398.

³⁵ P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, s. 68.

³⁶ Zob. S. Estreicher, *Ograniczenie demokracji czy sejmokracji*, [w:] *Konserwatyzm krakowski. Wybór pism*, Kraków 2012, <https://www.polskietradycje.pl/artykuly/widok/535> [dostęp: 11 kwietnia 2024 r.].

W konsekwencji Konstytucja kwietniowa została oparta na zupełnie innych założeniach ideologicznych niż jej poprzedniczka³⁷. Odstąpiono w niej od zasady zwierzchnictwa Narodu, zrezygnowano z trójpodziału władzy, a pełnię władzy w państwie oddano Prezydentowi Rzeczypospolitej. W akcie tym zakwestionowano indywidualistyczną koncepcję stosunku państwa do obywatela, a granicą wolności osobistych ustanowiono „dobro powszechne”. Uwidoczniało to ustanowiony w Konstytucji kwietniowej prymat państwa nad społeczeństwem.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Konstytucji kwietniowej od zasług na rzecz dobra powszechnego miała zależeć możliwość wpływania przez obywatela na sprawy publiczne. W rzeczywistości akt ten nie przewidywał żadnych instrumentów, poza czynnym prawem wyborczym do Sejmu, dzięki którym obywatel mógł uczestniczyć w sprawowaniu władzy. W warunkach, w których – zgodnie z art. 10 Konstytucji kwietniowej – „[ż]adne działanie nie może stać w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonemi w jego prawach”, a „[w] razie oporu Państwo stosuje środki przymusu”, trudno oczekiwać, że jakakolwiek forma aktywności obywatelskiej w zarządzaniu państwem, w tym stanowieniu prawa, została urzeczywistniona. Należy bowiem zauważyć, że bez podstawowych gwarancji demokratycznych w państwie dochodziło do alienacji społeczeństwa od państwa³⁸.

W ramach syntetycznego omówienia obowiązujących w latach 1919–1939 regulaminów Sejmu³⁹ należy wskazać, że nie przewidywały one instytucji partycypacji obywatelskiej w ich współczesnym znaczeniu. Dopuszczały jednak możliwość zasięgnięcia opinii ekspertów podczas prac komisji sejmowych. Zasięganie rad czynnika fachowego zasługuje na wymienienie, ponieważ było jedyną formą dopuszczającą udział z głosem doradczym osób niepiastujących funkcji państwowych w posiedzeniach komisji sejmowych. Na marginesie warto odnotować, że w ramach zapewnienia jawności prac Sejmu zgodnie z przepisami regulaminowymi obywatele mogli obserwować obrady Sejmu z galerii. Pomimo braku odpowiednich regulacji

³⁷ Zob. M. Mazuryk, *Ewolucja władzy ustawodawczej w Polsce w latach 1918–2018 ze szczególnym uwzględnieniem wybranych aspektów legislacyjnych*, [w:] *Legislacja w Polsce w latach 1918–2018*, red. M. Kaczocho, M. Mazuryk, Warszawa 2020, s. 16.

³⁸ Zob. M. Pietrzak, *Parlament w systemie organów państwowych*, [w:] *Sejmy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Zakrzewski, Warszawa 1990, s. 98.

³⁹ Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lutego 1919 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 106–116; Regulamin obrad Sejmu z 16 lutego 1923 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 134–156; Regulamin obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 r. wraz ze zmianami z 23 października 1931 r., „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 121–143; Regulamin Sejmu z 5 października 1935 r., „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 160–184.

konstytucyjnych oraz regulaminowych zapewniających udział obywateli w tworzeniu ustaw w praktyce prawotwórczej II RP można odnaleźć pewne przejawy partycypacji obywatelskiej. Warto także zwrócić uwagę na przykład wykorzystania procedury konsultacyjnej w pracach przygotowawczych nad Konstytucją marcową, choć to nieco odbiega od głównego tematu rozprawy związanego z udziałem czynnika społecznego w stanowieniu ustaw zwykłych.

W dniu 25 stycznia 1919 r. powołano komisję pod nazwą „Ankieta dla oceny projektów konstytucji”. Miała się zająć oceną pod względem naukowym i politycznym projektów konstytucji⁴⁰ opracowanych przez Biuro Konstytucyjne działające przy Prezydium Rady Ministrów. Ankieta skupiała grupę „mężów nauki i osób, biorących wybitny udział w życiu publicznym”⁴¹, jednakże nie wszyscy z grona 30 zaproszonych zdecydowali się na udział w komisji, co skutkowało uczestnictwem głównie osób o konserwatywnych poglądach⁴². Komisja działająca pod przewodnictwem prof. M. Bobrzyńskiego i pod nową nazwą „Ankieta w sprawie projektu konstytucji” opracowała nowy projekt konstytucji⁴³, który ostatecznie nie stał się przedmiotem prac Sejmu Ustawodawczego.

Członkowie Ankiety dystansowali się od form demokracji bezpośredniej, tj. referendum i inicjatywy ustawodawczej obywateli, i negatywnie oceniali ich obecność w projektach Biura Konstytucyjnego⁴⁴. W przygotowanym przez Ankieta projekcie konstytucji przyjęto zasadę zwierzchnictwa Narodu, ale nie przewidziano żadnych (oprócz powszechnych wyborów do izby poselskiej) form jej realizacji. Prace Ankiety zasługują jednak na odnotowanie ze względu na nowatorską jak na czasy, w których działała komisja, formułę prac. Wykorzystano w nich mechanizmy

⁴⁰ Rząd wyprzedził etap prac parlamentarnych nad Konstytucją marcową i podjął działania zmierzające do przygotowania własnego projektu konstytucji. Powołał w tym celu Biuro Konstytucyjne przy Prezydium Rady Ministrów, które opracowało trzy projekty konstytucji wzorowane na rozwiązaniach charakterystycznych dla ustroju amerykańskiego, ludowego i francuskiego. Żaden z nich nie był oficjalnym projektem rządowym, który zgłoszono do Komisji Konstytucyjnej.

⁴¹ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 149.

⁴² Zob. *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, red. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik, Pułtusk–Warszawa 2015, s. 65.

⁴³ Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *opracowany przez zespół powołany 25 stycznia 1919 roku przez Prezydenta Rady Ministrów Ignacego Jana Paderewskiego pn. Ankieta w Sprawie Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego w dniach od 19 lutego do 12 marca 1919 roku*, [w:] *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, red. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik, Pułtusk–Warszawa 2015, s. 380–400.

⁴⁴ Zob. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 33–34.

konsultacyjne, dzięki którym wykształceni obywatele niebędący parlamentarzystami mogli wziąć udział w pracach legislacyjnych, które toczyły się poza organami władzy⁴⁵.

Cechy dyskursu można także przypisać pracom legislacyjnym nad reformą samorządową, podczas których przygotowaniem materiałów do opracowania stosownego projektu ustawy zajmowała się Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej, powołana 27 września 1928 r. przez rząd premiera K. Bartla. Stworzenie ogólnych zasad podziału na województwa, powiaty i gminy powierzono jednej z sekcji tej komisji, tj. Sekcji do Spraw Podziału Administracyjnego. Sporządzona przez nią „Ankieta w sprawie podziału administracyjnego państwa” została rozesłana do przedstawicieli nauki zajmujących się tym zagadnieniem, a także osób praktykujących w administracji celem zasięgnięcia eksperckiej opinii. W nadesłanych odpowiedziach adresaci dzielili się swoimi stanowiskami, a także przedstawiali własne propozycje rozwiązań. Sekcja organizowała także wiele konferencji dotyczących podziału administracyjnego państwa, w których brali udział parlamentarzyści, eksperci naukowcy oraz pracownicy administracji⁴⁶.

Z opisu przebiegu wstępnego etapu prac nad reformą ustroju samorządowego wynika, że przy opracowywaniu materiałów przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej posłużono się szerokim instrumentarium konsultacyjnym. Korzystano z opinii wielu ekspertów, w efekcie włączano ich więc w szeroko rozumiany proces ustawodawczy. Udział ten nie ma jednak cech instytucji partycypacji obywatelskiej w jej obowiązującym znaczeniu, ale ze względu na intensywność tego uczestnictwa, które było możliwe dzięki różnorodnym formom zasięgnięcia opinii, zasługuje na odnotowanie.

Przywołane przykłady dotyczyły uczestnictwa podmiotów, które brały udział w pracach prawodawczych, mimo że nie wywodziły się ze środowiska politycznego. Warto zauważyć, że aktywność ta była inicjowana przez organy państwa. Rządzący, świadomi korzyści płynących z pozyskiwania opinii eksperckich, sięgali po nie w formie niesformalizowanych konsultacji albo jednorazowych przedsięwzięć, tak jak czyniła to Ankieta.

⁴⁵ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 68.

⁴⁶ Zob. J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2010, t. 311, nr 3270, s. 319–320.

Przegląd doktryny dwudziestolecia międzywojennego pozwala zauważyć, że co do zasady aprobowała ona nieobecność instrumentów demokracji bezpośredniej w państwie. Wprowadzoną do Konstytucji marcowej zasadę zwierzchnictwa Narodu oceniano jako fikcję, którą należy przyjąć. Uznawano, że prezentowana wówczas postawa społeczna, określana jako „zachowawczość mas”⁴⁷, nie stwarza warunków do bezpośrednich rządów ludu.

Pomimo dość niechętniej postawy doktryny wobec zjawiska partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy w państwie planowane odejście od zasady zwierzchnictwa Narodu w Konstytucji kwietniowej nie zostało dobrze przyjęte w piśmiennictwie. Za obecnością pojęcia Narodu w konstytucji opowiadał się A. Chmurski, który wskazywał, że „[n]owa Konstytucja, dając nowe pojęcie Państwa, nie określa tego, co ze stanowiska ustrojowego ma znaczenie istotne – źródła władzy państwowej”⁴⁸. Przekonywał o konieczności poinformowania, skąd pochodzi jednolita i niepodzielna władza Prezydenta Rzeczypospolitej, a także „[...] na jakiej podstawie jednostka rządzi całym Narodem”⁴⁹. Z kolei W. Komarnicki z jednej strony opowiadał się za porządkiem przyjętym w Konstytucji kwietniowej i nie zgadzał się z traktowaniem Narodu, będącego personifikacją ogółu obywateli, jako piastuna praw zwierzchnich. Z drugiej zaś podkreślał znaczenie opinii publicznej i przekonywał, że stanowi ona ważny czynnik, mogący mieć wpływ na sprawy państwowe⁵⁰.

Niewątpliwie problematyka roli Suwerena w procesie stanowienia prawa była przedmiotem zainteresowań przedstawicieli nauki dwudziestolecia międzywojennego. Mieli oni świadomość korzyści, jakie płynęły z uczestnictwa czynnika społecznego w procedurze ustawodawczej. Natomiast ich zachowawcza postawa wobec form urzeczywistniania zasady zwierzchnictwa Narodu wynikała przede wszystkim z oceny sytuacji panującej w państwie jako pozbawionej odpowiednich warunków do rozwoju instytucji demokracji bezpośredniej.

⁴⁷ S. Estreicher, *O konstytucji...*, s. 45, 60.

⁴⁸ A. Chmurski, *op. cit.*, Warszawa 1935, s. 37.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937), s. 182.

1.2. Okres powojenny (1947–1989)

1.2.1. Uwagi wprowadzające

Okres po II wojnie światowej był dla Polski czasem uzależnienia od wpływów Związku Radzieckiego, które trwało do 1989 r. Wyrażało się ono w przejmowaniu radzieckich rozwiązań w tworzeniu nowego porządku ustrojowego Polski po wojnie⁵¹. Przyjęty w nim model demokracji ludowej oznaczał dyktaturę proletariatu⁵². W konsekwencji podstawę władzy w państwie stanowił „sojusz klasy robotniczej z chłopstwem pracującym”⁵³, a „siłą kierowniczą” tej dyktatury była Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR). Funkcjonujące wówczas w państwie związki zawodowe, rady narodowe, organizacje spółdzielcze, związki młodzieży oraz inne organizacje społeczne miały stanowić „«dźwignie i transmisje» od partii do mas”⁵⁴. W porównaniu z okresem międzywojennym w Polsce Ludowej było zdecydowanie więcej form udziału obywateli w procesie ustawodawczym. Taki stan rzeczy był związany z przyjęciem zasady ludowładztwa jako „teoretycznej podstawy ustroju państwa dyktatury proletariatu”⁵⁵. Zasada ta jednak została statutowana w taki sposób, by pozwolić partii zachować pełnię władzy w państwie. Z kolei dość liczne mechanizmy partycypacyjne miały służyć jej legitymizacji. O ich fasadowym znaczeniu przesądziły wykorzystywane przez aparat państwowy środki przymusu stosowane wobec osób, dla których działania partii w zakresie realizacji tej władzy nie były przekonujące. W państwie, w którym nie zapewniono odpowiednich gwarancji demokratycznych, a przede wszystkim skutecznej ochrony praw obywatelskich, nie było warunków do efektywnego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy państwowej. W tym kontekście M. Paździora wskazał, że „[...] doświadczenie uczy nas, że tam, gdzie nie mieliśmy do czynienia z możliwością partycypowania obywateli w procesie tworzenia prawa, reżimy totalitarne ogromną energię wkładały w to, by zbudować pozory działania przestrzeni publicznej i powstających w niej opinii”⁵⁶.

⁵¹ Zob. M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1996, s. 386.

⁵² Zob. R. Kraczkowski, *Sejm w okresie PRL*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1993, s. 267.

⁵³ Wstęp do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232.

⁵⁴ R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 268.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ M. Paździora, *Rola społeczeństwa obywatelskiego w legitymizacji demokratycznego państwa prawa. Komentarz do filozofii J. Habermasa*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem? Legitymizacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010, s. 154.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie posługiwano się pojęciem instytucji partycypacji obywatelskiej. Analiza procesu kształtowania się ich w okresie międzywojennym będzie dotyczyć wybranych mechanizmów, które w latach 1947–1989 zapewniały włączenie obywateli w proces stanowienia ustaw w Sejmie. Krótki komentarz zostanie także poświęcony udziałowi czynnika społecznego w pracach konstytucyjnych nad Konstytucją PRL z 1952 r.

1.2.2. Okres powojenny

W latach 1947–1989 obowiązywały dwie konstytucje: Mała Konstytucja z 1947 r.⁵⁷ oraz Konstytucja PRL z 1952 r.⁵⁸ Pierwsza z wymienionych była aktem tymczasowym. Poza obszarem jej regulacji pozostawiono kwestie dotyczące podstawowych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, struktury władz lokalnych, sił zbrojnych oraz statusu jednostki w państwie. W akcie tym częściowo recypowano postanowienia Konstytucji marcowej, nie przewidywano w nim jednak podstaw prawnych dla bezpośredniego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Za organ zwierzchniej władzy Narodu polskiego uznano Sejm Ustawodawczy. Powierzono mu także rolę najwyższego organu władzy ustawodawczej, którego zasadniczym celem było uchwalenie nowej konstytucji. Procedowanie nad nią odbywało się na zasadach określonych w ustawie konstytucyjnej z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej⁵⁹, na mocy której powołano Komisję Konstytucyjną, mającą pod przewodnictwem prezydenta B. Bieruta przygotować projekt nowej konstytucji. Zgodnie z art. 3 przywoływanej ustawy w jej szeregach mieli się znaleźć „czołowi przedstawiciele organizacji politycznych, zawodowych i społecznych oraz przedstawiciele nauki, kultury i sztuki”. Ustawa dopuszczała udział w pracach nad projektem konstytucji zaproszonych przez komisję i jej podkomisje obywateli, zasłużonych dla działalności państwowej lub społecznej oraz wybitnych specjalistów. Rozwiązania te miały nadać pracom ustrojodawczym pozory demokratyzmu. W rzeczywistości jednak aktywność podmiotów społecznych była

⁵⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 18, poz. 71.

⁵⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232.

⁵⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej, Dz.U. Nr 33, poz. 255.

mocno ograniczona. Przesądził o tym brak określenia konkretnych form uczestnictwa czynnika społecznego w pracach nad tekstem konstytucji oraz trybu zgłaszania uwag, których uwzględnienia zresztą nie gwarantowano⁶⁰. W trakcie procedowania nad nową konstytucją nie ukazały się żadne projekty autorstwa organizacji politycznych, zawodowych czy społecznych⁶¹.

Opracowany przez Komisję Konstytucyjną wstępny projekt konstytucji zgodnie z zasadami określającymi tryb jej przygotowania został poddany pod „ogólnonarodową dyskusję”. Zanim jednak projekt ten został przedstawiony obywatelom, skonsultowano go z J. Stalinem, który zgłosił swoje uwagi inspirowane rozwiązaniami z konstytucji ZSRR z 1936 r.⁶² W ramach przeprowadzonej w dniach 27 stycznia – 6 kwietnia 1952 r. dyskusji obywatele mogli zgłaszać wnioski, uwagi i poprawki do tekstu projektowanej konstytucji. Na ich podstawie Komisja Konstytucyjna miała opracować ostateczny projekt konstytucji Polski Ludowej i przedłożyć go Sejmowi. W podsumowaniu ogólnonarodowej debaty konstytucyjnej stwierdziła ona, że „opracowany przez nią projekt Konstytucji znalazł całkowite uznanie i poparcie wielomilionowych mas naszego narodu”⁶³. W rzeczywistości dyskusja ta była „tylko wielką kampanią propagandową”⁶⁴, którą ustawicznie miały prowadzić prasa i radio⁶⁵. Ogólnonarodowa debata w mocno ograniczonym stopniu wpłynęła na ostateczne brzmienie ustawy zasadniczej. Zgłaszane uwagi miały niewielkie znaczenie, choć trzeba odnotować, że w ich następstwie rekomendowano przyjęcie 28 poprawek do ostatecznego tekstu konstytucji⁶⁶. Jak można wnioskować, zakładany przez władze komunistyczne demokratyczny charakter procedury konstytucyjnej, który miały zapewnić mechanizmy konsultacyjne, był w istocie pozorny.

Uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja PRL w literaturze określona została „konstytucją stalinowską”⁶⁷. Jako akt inspirowany systemem totalitarnym za najwyższą

⁶⁰ Zob. P. Borecki, *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 82.

⁶¹ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 109–110.

⁶² Zob. R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 267; M. Kallas, *op. cit.*, s. 406.

⁶³ B. Bierut, *O projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, red. D. Przystasz, Warszawa 1953, s. 11–12, 20. W podsumowaniu debaty ogólnonarodowej przewodniczący Komisji Konstytucyjnej podał, że w dyskusji wzięło udział ponad 11 mln obywateli, którzy łącznie brali udział w ponad 200 tys. zebrań. Najwięcej uwag poświęcono rozdziałowi VII projektu Konstytucji PRL dotyczącemu podstawowych praw i obowiązków obywateli.

⁶⁴ M. Kallas, *op. cit.*, s. 406.

⁶⁵ P. Borecki, *op. cit.*, s. 84. Autor ten szczegółowo opisuje sposób sterowania „ogólnonarodową dyskusją”.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ M. Mazuryk, *op. cit.*, s. 20.

wartość uznawała państwo i nie przewidywała żadnych rzeczywistych środków kontroli nad aparatem państwowym. O pozbawionym demokratycznego charakteru ustroju świadczy przede wszystkim brak odpowiednich gwarancji ochrony jednostki przed onnipotencją państwa. W treści Konstytucji PRL posługiwano się ogólnikowymi sformułowaniami, które jednocześnie utrudniały realizację jej postanowień i pozwalały na ich swobodną interpretację przez władze państwowe⁶⁸.

Konstytucja PRL odeszła od zasady trójpodziału władzy i wprowadziła jednolitość władzy państwowej, którą miały realizować organy: władzy państwowej, administracji państwowej, sądowniczej, prokuratury oraz kontroli państwowej. Najdonioślejszą rolę powierzono naczelnym (Sejmowi i Radzie Państwa) i terenowym organom władzy państwowej (rady narodowe). Najwyższym organem władzy państwowej ustanowiono Sejm PRL, który w rzeczywistości w swojej działalności ograniczał się do legitymizowania działań pozostałych organów państwa. W Konstytucji PRL zrezygnowano z zasady zwierzchnictwa Narodu, a ustrój oparto na zasadzie ludowładztwa, zgodnie z którą „władza należy do ludu pracującego miast i wsi” (art. 2 ust. 1 Konstytucji PRL). Przyjęto kierowniczą rolę partii PZPR w państwie, czym wyłączono zasadę pluralizmu politycznego. Nieobecność tych zasad oraz przyjęcie mechanizmów władzy charakterystycznych dla ustroju totalitarnego wykluczyły możliwość efektywnej partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw, co podkreślało fasadowość oraz iluzoryczność znaczenia czynnika społecznego dla pozornej demokratyzacji tego procesu.

W pierwotnym brzmieniu Konstytucja PRL zawierała jeden przepis art. 5 odwołujący się do współdziałania aparatu państwowego z obywatelami, określanymi jako „najszersze masy ludowe”. Współdziałanie to miało opierać się m.in. na „ważnym rozpatrywaniu i uwzględnianiu słusznych wniosków, zażaleń i życzeń obywateli w myśl obowiązujących ustaw”. Szerokie pojęcie „współdziałania” nie wykluczało współpracy w zakresie ustawodawstwa, ale i jej nie potwierdzało. Za fasadowością tego przepisu przemawiała jego konstrukcja. Nie gwarantował on osobnego prawa podmiotowego w postaci możliwości wnoszenia wniosków, ale nakładał obowiązek rozpatrzenia i uwzględnienia „wniosków, zażaleń i życzeń” przez państwo, którego jednak nikt nie egzekwował. W przepisach odsyłających, wykonujących tę normę, tj. w postanowieniach działu IV zatytułowanego „Skargi

⁶⁸ Zob. M. Kallas, *op. cit.*, s. 408–409.

i wnioski” ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁹, także brakowało odpowiednich gwarancji.

Sytuacja ta częściowo się zmieniła wraz z nowelizacją Konstytucji PRL, która nastąpiła 10 lutego 1976 r.⁷⁰ Na jej mocy poszerzono dyspozycję art. 73. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu, przyjętym w art. 86, obywatele mogli uczestniczyć w sprawowaniu kontroli społecznej przez udział w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju oraz przez zgłaszanie wniosków. W literaturze przedmiotu nowelizacji tej przyznawano „funkcję rejestrującą w stosunku do praktyki społecznej i pozakonstytucyjnej jej instytucjonalizacji, a nie rolę aktu pierwotnie je stymulującego”⁷¹. Nie wyklucza się także, że konstytucjonalizacja konsultacji była konsekwencją panującej w latach 70. XX w. mody na tę formę udziału „mas” społecznych w rządzeniu państwem⁷².

Komentowany przepis art. 86 ust. 1 Konstytucji PRL po zmianach został umiejscowiony w rozdziale VIII zatytułowanym „Podstawowe prawa i obowiązki” i przyznawał obywatelom nowy rodzaj praw politycznych. Statuowane w przepisie formy uczestnictwa nie dotyczyły jednak bezpośrednio udziału w procesie tworzenia prawa, ale zostały wymienione jako element prawa obywateli do sprawowania kontroli społecznej. Na ich związek z ustawodawstwem wskazywała doktryna, która widziała w konsultacjach i dyskusjach „aktywność obywateli w zakresie kształtowania treści przyszłego prawa”⁷³.

W rzeczywistości mechanizmy te wykorzystywano do celów politycznych. Miały stanowić swoistą zachętę do udziału w budowaniu ustroju komunistycznego⁷⁴. Jednym z czynników przesądzających o fasadowości tych instytucji była ich lakoniczna regulacja. W art. 86 ust. 1 Konstytucji PRL po zmianach brakowało bliższego

⁶⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 30, poz. 168.

⁷⁰ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 5, poz. 29.

⁷¹ K. Działocha, *Udział czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, t. 18, nr 665, s. 11. Zob. także *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, red. A. Łopatka, Warszawa 1978, s. 77.

⁷² Zob. A. Ławniczak, *Petycje w Polsce Ludowej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 219.

⁷³ W. Zakrzewski, *Organy przedstawicielskie a udział obywateli w konsultacjach*, [w:] *Polityczna organizacja społeczeństwa w Polsce w okresie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, red. M. Szczepaniak, Poznań 1977, s. 236.

⁷⁴ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 75. W innym miejscu autor ten konsultacje społeczne epoki komunizmu określa jako „swego rodzaju narzędzie populizmu, gdyż miały one w gruncie rzeczy propagandowy charakter i służyły umacnianiu władzy [...], [służyły – przyp. W.W.R.] raczej dla uzyskania legitymizacji do podjętych wcześniej decyzji” (s. 93).

określenia przedmiotu konsultacji i dyskusji. Przedmiot ten był opisany jako „węzłowe problemy polityki kraju”, sprawy, które mogły być poddane pod dyskusję, nie były więc skonkretyzowane. Konstytucja PRL po zmianach nie określała charakteru prawnego tych instytucji ani ich znaczenia dla rozstrzygnięcia węzłowych problemów polityki kraju⁷⁵. Pewne wątpliwości budził zastosowany w przepisie podział na konsultacje i dyskusje ze względu na brak dokładnego wskazania, co należy rozumieć pod tymi pojęciami. Zastosowany spójnik „i” w przepisie wykluczał stosowanie tych form zamiennie. W doktrynie, po powołaniu się na brak odpowiednich gwarancji, które zapewniłyby obywatelom możliwość korzystania z konsultacji i dyskusji, uznano, że komentowana nowelizacja w rzeczywistości nie spowodowała żadnych istotnych zmian, które wpłynęłyby na stosowanie tych form w praktyce⁷⁶.

Na mocy art. 86 ust. 1 Konstytucji PRL po zmianach obywatele zostali także wyposażeni w prawo zgłaszania wniosków. Możliwość ta, inaczej niż w komentowanym art. 5 Konstytucji PRL, została wyrażona jako prawo podmiotowe obywateli. W opinii A. Rosta „[p]ołączenie w jednym przepisie wniosków z prawem do udziału w kształtowaniu decyzji państwowych podkreśliło ustrojowy charakter tej instytucji, jej znaczenie dla podmiotowości politycznej obywateli”⁷⁷. Autor traktował wnioski jako „dodatkową dyrektywę dla ustawodawcy zwykłego”⁷⁸. Konstytucja PRL po zmianach nie precyzowała, co należałoby rozumieć pod pojęciem wniosków. We wnioskach K. Działocha upatrywał inspiracji prawotwórczych, choć jak podkreślał, Konstytucja PRL nie przewidywała wprost tej formy udziału obywateli w procesie tworzenia prawa⁷⁹.

Wśród postanowień służących uspołecznianiu procesu stanowienia prawa w Konstytucji PRL po zmianach uwagę zwraca m.in. hasło „czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym”, do którego odwołano się w art. 84 ust. 2. W podobnym duchu kształtowała się treść art. 85, w którym przyjęto, że „doniosłą rolę społeczną spełniają związki zawodowe, które są powszechną organizacją współuczestniczącą w kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczego rozwoju kraju”. Przywoływane przepisy zapewniały obywatelom zrzeszonym w różnych organizacjach społecznych, na czele ze związkami

⁷⁵ Zob. K. Działocha, *Udział...*, s. 14.

⁷⁶ Zob. A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, s. 47.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 89.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Zob. K. Działocha, *Udział...*, s. 14.

zawodowymi, szeroki udział w życiu publicznym, nie wykluczały przy tym uczestnictwa w procesie ustawodawczym. Przepisy są przykładem przeciwstawiania demokracji bezpośredniej demokracji pozaprzedsstawicielskiej, dalekiej od rzeczywistej partycypacji obywatelskiej⁸⁰. Brak odpowiednich narzędzi, za sprawą których ta aktywność obywatelska mogłaby się realizować, podkreślał propagandowy, wpisujący się w ideę dyktatury proletariatu charakter przywoływanych przepisów.

Analizę przepisów regulaminowych obowiązujących w latach 1947–1989 należy rozpocząć od postanowień regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z 1945 r.⁸¹ oraz regulaminu Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 1948 r.⁸² Regulaminy te nie przewidywały udziału podmiotów społecznych w procesie stanowienia ustaw. Podobnie jak w regulaminach Sejmu II RP dopuszczono w nich udział z głosem doradczym eksperta niepełniącego mandatu poselskiego w posiedzeniach komisji.

Obowiązujący podczas I kadencji Sejmu PRL regulamin Sejmu PRL uchwalony w 1952 r.⁸³ także nie statuował rozwiązań mających na celu uspołecznienie procesu stanowienia ustaw.

Pewne zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone na mocy regulaminu Sejmu PRL z 1957 r.⁸⁴, który był wielokrotnie nowelizowany i obowiązywał ponad 29 lat. Warto zauważyć, że w regulaminie tym zapewniono szerszy w porównaniu z poprzednimi regulaminami parlamentarnymi dostęp do informacji o pracach Sejmu. Poza możliwością obecności publiczności na galerii w sali posiedzeń podczas jawnych obrad Sejmu pozwolono na wstęp na salę posiedzeń zaproszonym przez Prezydium Sejmu „delegacjom” z okazji uroczystości lub odwiedzin. Dodatkowo zapewniono możliwość udziału w posiedzeniach komisji sejmowych przedstawicielom organizacji społecznych.

⁸⁰ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 108.

⁸¹ Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 maja 1945 r., „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 145–157.

⁸² Regulamin Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r. (tekst pierwotny oraz zmiany z 1951 r.), „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 157–177.

⁸³ Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 21 listopada 1952 r., „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 155–166.

⁸⁴ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 19, poz. 145, z późn. zm.

W nowelizacji regulaminu Sejmu PRL z 1957 r., która nastąpiła w 1972 r., wprowadzono instytucję konsultacji społecznych⁸⁵. Decyzją Prezydium Sejmu projekty ustaw mogły być poddane procedurze konsultacji. Regulamin nie precyzował jednak, jaki krąg podmiotów mógł uczestniczyć w konsultacjach ani w stosunku do których projektów ustaw miały być one przeprowadzane. Ponadto nie wskazano, jaki charakter miały mieć konsultacje społeczne ani jakie znaczenie wyniki przeprowadzonych konsultacji miały mieć dla treści projektu ustawy.

Należy także odnotować, że na mocy komentowanej nowelizacji regulaminu Sejmu PRL z 1957 r. umożliwiono posłom w ramach wykonywania ich obowiązków wnoszenie skarg i wniosków obywateli do wybranego organu państwowego, który był zobowiązany do poinformowania o sposobie załatwienia sprawy⁸⁶. Rozwiązanie to nie przewidywało bezpośredniego udziału obywateli w stanowieniu ustaw, niemniej wnioski obywatelskie mogły zawierać pewne inspiracje prawotwórcze, były więc swego rodzaju „obywatelskim wystąpieniem pomysłodawczym”⁸⁷. W ocenie E. Wójcickiej „[w] istocie skargi i wnioski stanowiły kontynuację uznanego od dawna prawa petycji [...]”⁸⁸. Według tej autorki pominięcie w komentowanym przepisie wyrazu „petycja” było spowodowane potocznym rozumieniem tego słowa sprowadzającym się do bardzo kategorycznego żądania⁸⁹. Wskazywała ona, że „[o]drzucając pojęcie «petycji», ustrojodawca chciał podkreślić różnicę między prawami istniejącymi w państwach «burżuazyjnych» i «ludowych»”⁹⁰.

Po zmianie regulaminu Sejmu PRL z 1957 r., którą wprowadzono w 1980 r.⁹¹, powołano stałą Komisję Skarg i Wniosków⁹². Komisja ta zajmowała się sporządzaniem

⁸⁵ Zob. art. 1 pkt 17 lit. b uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 21, poz. 127. Nie można wykluczyć, że zmiana ta była konsekwencją postulatu zawartego w uchwale VI Zjazdu PZPR (6–11 grudnia 1971 r.): „[...] należy w coraz większym stopniu korzystać ze zróżnicowanych ocen tego samego problemu [...]. Należy rozszerzać stosowanie metody konsultacji, dyskusowania każdej istotniejszej dyskusji z aktywnym, klasą robotniczą i zainteresowanymi środowiskami społeczno-zawodowymi w celu korygowania i doskonalenia projektu decyzji, jak również wyjaśniania jej motywów i tworzenia przez to warunków społecznie sprzyjających jej realizacji”. Zob. *VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6–11 grudnia 1971. Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa 1972, s. 285–286.

⁸⁶ Zob. art. 1 pkt 2 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 21, poz. 127.

⁸⁷ T. Langer, *Podstawowe uprawnienia polityczne obywateli PRL*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, red. M. Szczepaniak, Warszawa 1974, s. 288.

⁸⁸ E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 118.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Zob. art. 1 pkt 5 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1980 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 27, poz. 145.

⁹² W sprawozdaniu Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie VIII kadencji Sejmu PRL (1980–1985) podano motywy utworzenia komisji: „[d]uża liczba pism od obywateli wpływających do Sejmu

analiz spraw związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków przez organy państwowe, państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne. Rozpatrywała skargi i wnioski kierowane do Sejmu PRL i jego organów, nadawała im bieg i czuwała nad ich należyтым rozpatrzeniem. Była także odpowiedzialna za przedstawienie Sejmowi raportu ze sposobu rozpatrzenia skarg i wniosków przez organy, do których je wnoszono.

Od 17 lipca 1986 r. Sejm PRL obradował na mocy nowego regulaminu Sejmu PRL z 1986 r.⁹³, w którym – jak zaznaczał P. Chybalski – „[...] znacznie przemodelowano całokształt regulacji dotyczących trybu stanowienia ustaw przez Sejm”⁹⁴. Nowością w stosunku do poprzednich regulaminów parlamentarnych zastosowaną w regulaminie Sejmu PRL z 1986 r. był obowiązek wcześniejszego informowania opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu. Obowiązek ten wraz z umożliwieniem publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu oraz możliwością sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu przez media stanowiły realizację zasady jawności posiedzeń Sejmu. Dzięki tym rozwiązaniom opinia publiczna mogła zapoznać się z materiałem prac podejmowanych przez parlament oraz przygotować do ewentualnej aktywności.

W regulaminie Sejmu PRL z 1986 r. po raz pierwszy poświęcono więcej uwagi zagadnieniu projektu ustawy. Nałożono obowiązek dołączania do projektu ustawy uzasadnienia i określono jego obligatoryjne elementy. Wskazano m.in., że „[u]zasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów prawa” (art. 33 ust. 3 regulaminu Sejmu PRL z 1986 r.). Pomimo że wykorzystanie tego przepisu – w ocenie doktryny – było znikome⁹⁵, cechowała go niezwykła trwałość. W nieznacznie zmienionym brzmieniu, przepis ten obowiązywał do nowelizacji regulaminu Sejmu, która nastąpiła na mocy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

uzasadniała utworzenie specjalistycznego organu, którego zadaniem byłoby wykorzystanie bogatej i różnorodnej problematyki zawartej w listach obywateli na rzecz umacniania praworządności oraz usprawniania prac instytucji państwowych, spółdzielczych i społecznych”. Zob. Sprawozdanie z działalności Komisji Skarg i Wniosków w okresie VIII kadencji Sejmu PRL (1980–1985), Warszawa 1985, s. 6.

⁹³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. Tymczasowy Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 21, poz. 151.

⁹⁴ P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 38.

⁹⁵ Zob. A. Gwiżdż, *Postępowanie z projektami ustaw, [w:] Regulamin Sejmu. Materiały sympozjum – listopad 1987*, Warszawa 1988, s. 177.

z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁶.

W regulaminie Sejmu PRL z 1986 r. konsultacje społeczne, a w zasadzie konsultacja społeczna, posługiwano się bowiem określeniem tej instytucji w liczbie pojedynczej, uregulowana została w art. 40, zgodnie z którym Prezydium Sejmu z własnej inicjatywy bądź na wniosek komisji rozpatrujących dany projekt ustawy lub uchwały mogło poddać dany projekt procedurze konsultacji. Do kompetencji Prezydium Sejmu należało także określenie zakresu i zasięgu konsultacji oraz trybu jej przeprowadzenia, a także decyzja o udziale wojewódzkich zespołów poselskich, rad narodowych i właściwych ogniw Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego w przeprowadzeniu konsultacji. Komentowana regulacja nie nakładała obowiązku rozpatrzenia wyników konsultacji, co osłabiało znaczenie tej instytucji.

Uchwalenie ustawy o konsultacjach społecznych i referendum⁹⁷ spowodowało konieczność zmian postanowień regulaminowych. Nowelizacją regulaminu Sejmu PRL z 1986 r., którą wprowadzono w 1987 r.⁹⁸, zmieniono dotychczasowe brzmienie art. 40, zgodnie z którym to Sejm – a nie jak poprzednio Prezydium Sejmu – na zasadach i w trybie określonym w przywoływanej ustawie mógł w drodze uchwały postanowić o przeprowadzeniu konsultacji społecznej. Uchwała Sejmu mogła być podjęta na wniosek organów określonych we wspomnianej ustawie albo z inicjatywy Prezydium Sejmu, komisji sejmowych lub co najmniej 15 posłów. Konsultacja społeczna mogła być przeprowadzona w sprawie założeń lub rozwiązań projektów ustaw albo całych projektów ustaw oraz własnych uchwał (tj. uchwał Sejmu), w których dokonywano określenia podstawowych kierunków działalności państwa.

W analizie postanowień regulaminu Sejmu PRL z 1986 r. uwagę zwraca przepis art. 26, na mocy którego powołano do życia wojewódzkie zespoły poselskie. Organy te miały stwarzać „[...] warunki organizacyjne dla utrzymania i zacieśnienia więzi Sejmu i posłów z wyborcami, terenowymi organami władzy państwowej oraz organizacjami politycznymi, zawodowymi, społeczno-zawodowymi i społecznymi działającymi na terenie województwa, a także udzielając posłom pomocy w wykonywaniu przez nich czynności wynikających ze sprawowania mandatu

⁹⁶ M.P. z 2024 r. poz. 751.

⁹⁷ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. Nr 14, poz. 83.

⁹⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 25 września 1987 r. zmieniająca Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 29, poz. 225.

poselskiego” (art. 26 ust. 1 regulaminu Sejmu PRL z 1986 r.). Wojewódzkie zespoły poselskie miały w szczególności współdziałać z organami Sejmu w sprawach ocen ewaluacji ustaw i uchwał Sejmu, a także „konsultacji ważniejszych projektów ustaw i uchwał Sejmu” (art. 26 ust. 1 pkt 3 regulaminu Sejmu PRL z 1986 r.). W ocenie P. Kuczmy obowiązek był wyłącznie „pozorny”. W IX kadencji Sejmu PRL zespoły takie w zasadzie nie istniały⁹⁹.

Na uwagę zasługuje także art. 89 ust. 2 komentowanego regulaminu. Na jego podstawie prezydium komisji mogło zaprosić do udziału w posiedzeniu komisji przedstawicieli rad Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, organizacji zawodowych, społeczno-zawodowych i społecznych. Spośród wymienionych podmiotów zrzeszających obywateli przepis ten wyróżniał związki zawodowe, którym na posiedzeniach komisji zapewniono możliwość przedstawienia opinii w sprawach dotyczących praw i interesów ludzi pracy oraz ich rodzin. Była to pewna nowość w stosunku do obowiązujących wcześniej w tym zakresie postanowień regulaminowych, które nie przewidywały konkretnych form uczestnictwa obywateli w posiedzeniach komisji.

W toku analizy przepisów regulaminu Sejmu PRL z 1986 r. pod kątem możliwości włączenia obywateli w proces stanowienia ustaw należy zwrócić uwagę na instytucję Rady Społeczno-Gospodarczej, stosunkowo często przywoływaną w tym akcie¹⁰⁰. Rada została powołana na mocy uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁰¹ jako organ opiniodawczy i doradczy Sejmu i jego organów. Rozpatrywała sprawy skierowane do niej w celu zaopiniowania przez organy Sejmu, a w określonych sprawach mogła podejmować działania z własnej inicjatywy.

Rada składała się ze 150 członków niebędących posłami powoływanych przez Prezydium Sejmu. Skupiała w swoich szeregach przedstawicieli załóg przedsiębiorstw i państwowych gospodarstw rolnych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych i zrzeszeń rolników indywidualnych, organizacji spółdzielczych i rzemieślniczych oraz organizacji

⁹⁹ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 82.

¹⁰⁰ Np. w art. 17 ust. 2 pkt 8, w którym mowa o zadaniach Prezydium Sejmu w odniesieniu do opinii i wniosków rady; w art. 39, zgodnie z którym przy rozpatrywaniu projektów ustaw komisje i podkomisje biorą pod uwagę opinie przedstawione przez radę; w art. 89 ust. 3 przewidującym udział członków rady w posiedzeniach komisji sejmowych.

¹⁰¹ M.P. Nr 10, poz. 66.

zawodowych i społecznych, stowarzyszeń twórczych i naukowych. Przewodniczący rady musiał być posłem, który z racji sprawowanej funkcji wchodził w skład Konwentu Seniorów.

Powołanie rady miało na celu wzmocnienie więzi między społeczeństwem a Sejmem¹⁰². Rada miała być głosem ludu, dlatego w jej kompetencjach nie leżały fachowa konsultacja ani naukowe opiniowanie projektów ustaw. Ta rola przypadała podmiotom eksperckim, np. Zespołowi Doradców Naukowych przy Sejmie PRL¹⁰³.

Powstanie rady było związane z przemianami społeczno-politycznymi, jakie zachodziły w Polsce w latach 1980–1981. Powołanie jej było „spektakularną demonstracją woli demokratyzacji stosunków społecznych”¹⁰⁴. Ustanowienie rady traktowano także jako odpowiedź na krytykę systemu gospodarczego i poszukiwanie nowych rozwiązań instytucjonalnych, które miały pozwolić na sprawowanie pełniejszej kontroli społecznej nad sprawami gospodarczymi państwa¹⁰⁵. Rada cieszyła się dość dużą samodzielnością w wydawaniu opinii, w literaturze przedmiotu wskazuje się, że zdarzało się jej piętnować inicjatywy rządowe¹⁰⁶. Opinie rady były co do zasady merytoryczne i rzeczowe. Nie można wykluczyć, że to głównie z tych względów była ona czasem pomijana w toku prac legislacyjnych, np. podczas prac nad projektem ustawy o związkach zawodowych w 1982 r.¹⁰⁷ Można przyjąć, że „w latach 1982–1989 stała się namiastką niezależnej opinii i bardzo jeszcze nieśmiałą zapowiedzią politycznego pluralizmu”¹⁰⁸.

W podsumowaniu analizy regulaminów sejmowych obowiązujących w Polsce w latach 1947–1989 należy wyróżnić dwa okresy. W pierwszym, przypadającym na lata 1947–1985, uczestnictwo obywateli w pracach ustawodawczych przewidziano

¹⁰² „Naczelnym zadaniem naszej Rady będzie pomaganie posłom w utrzymywaniu możliwie najbliższych kontaktów z rzeczywistością, społeczeństwem, załogami zakładów pracy, w zapoznawaniu się z opiniami gospodyń domowych, z problemami gospodarstw domowych” (D. Górecki, *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1982–1985)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1991, nr 45, s. 62). „[...] Rada rozpatruje [...] projekty przede wszystkim z punktu widzenia postaw i dążeń tych odłamów społeczeństwa, które sama reprezentuje. Stąd w Radzie nie wygłasza się przemówień politycznych i nie daje analiz naukowych, tylko dyskutuje się prosto, rzeczowo, nieraz ostro, ale zawsze z realizmem i rozsądkiem właściwym ludziom pracy [...]. Rada jest ważną transmisją Sejmu do społeczeństwa” (Stenogram z 23. posiedzenia VIII kadencji Sejmu PRL, łam 182).

¹⁰³ Zob. stenogram z 46. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, łam 110, 111.

¹⁰⁴ M. Rybicki, *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie PRL*, [w:] *Symposium poświęcone problematyce regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1987 (maszynopis), s. 1.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Zob. M.F. Rakowski, *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 90.

¹⁰⁷ Zob. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 148.

¹⁰⁸ R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 262.

w ograniczonym zakresie i skupiono się raczej na zapewnieniu zasady jawności prac Sejmu PRL. Z kolei w drugim okresie, tj. w latach 1986–1989, udział ten znacząco poszerzono. Nastąpiło to za sprawą przyjęcia nowego regulaminu Sejmu PRL z 1986 r., który zawierał nieporównywalnie więcej postanowień przewidujących aktywność obywatelską w procesie stanowienia ustaw aniżeli poprzednio obowiązujące regulaminy. W akcie tym były widoczne wpływy zrywów środowisk opozycyjnych. Regulacja ta była zapowiedzią nadchodzących przemian ustrojowych.

W dalszych rozważaniach na temat procesu kształtowania się instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w okresie po II wojnie światowej analizie zostaną poddane wybrane przepisy ustawowe odnoszące się do tego zagadnienia.

Najczęstszą formą włączania obywateli w proces stanowienia ustaw regulowaną przepisami ustawowymi były konsultacje. Wymóg ich przeprowadzenia zakładano m.in. w ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym¹⁰⁹. Zgodnie z art. 24 tej ustawy opracowanie centralnego planu rocznego miało nastąpić w konsultacji ze związkami zawodowymi.

Ze względu na uprzywilejowaną pozycję związków zawodowych w okresie Polski Ludowej mogły one brać udział w działalności ustawodawczej Sejmu PRL różnych formach. W ustawie z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych¹¹⁰ zapewniono im prawo opiniowania założeń lub projektów aktów prawnych dotyczących praw i interesów ludzi pracy oraz ich rodzin, w tym warunków życia emerytów i rencistów. Dopuszczono także uczestnictwo związków zawodowych w pracach przygotowawczych nad projektami aktów prawnych w sprawach o istotnym znaczeniu dla ludzi pracy i ich rodzin. Miały one prawo przedstawiania swoich opinii na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej w sprawach leżących w kompetencjach związków zawodowych i mogły występować z wnioskami w sprawie wydania lub zmiany ustawy dotyczącej praw i interesów ludzi pracy i ich rodzin.

W podobne kompetencje wyposażono organizacje rolników. W ustawie z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników¹¹¹ zapewniono, że organizacje rolników reprezentujące potrzeby oraz interesy społeczne

¹⁰⁹ Dz.U. Nr 7, poz. 51, z późn. zm.

¹¹⁰ Dz.U. Nr 32, poz. 216, z późn. zm.

¹¹¹ Dz.U. Nr 32, poz. 217, z późn. zm.

i zawodowe rolników indywidualnych mają prawo przedkładać właściwym organom państwowym swoje stanowiska w postaci opinii, wniosków, postulatów i żądań.

Kolejnym przykładem ustawowych regulacji włączających obywateli w proces ustawodawczy były postanowienia ustawy z dnia 22 maja 1986 r. o zasadach udziału młodzieży w życiu państwowym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym kraju¹¹², na mocy której socjalistycznym związkom młodzieży zapewniono możliwość opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących młodzieży oraz przedstawiania opinii w innych sprawach dotyczących życia państwowego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Socjalistyczne związki młodzieży mogły także korzystać z ustawowo gwarantowanego prawa występowania z wnioskami w sprawie wydania bądź zmiany aktu prawnego dotyczącego spraw młodzieży.

Na osobny komentarz, ze względu na kompleksową regulację konsultacji społecznych, zasługuje uchwalona u schyłku badanego w tej części pracy okresu, tj. 6 maja 1987 r., ustawa o konsultacjach społecznych i referendum. Miała ona ujednolicić, a raczej uporządkować procedurę konsultowania zawartą w różnych aktach prawnych. W ocenie doktryny ustawa ta konkretyzowała zasadę ludowładztwa¹¹³. W preambule ustawy można przeczytać, że została wydana „[w] celu pełniejszego urzeczywistnienia demokracji socjalistycznej oraz rozszerzania form uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy, kierując się konstytucyjnym prawem obywateli do udziału w konsultacjach i referendum, a także mając na względzie obowiązek organów władzy i administracji państwowej opierania swojej działalności na świadomym i czynnym współdziałaniu obywateli [...]”. Niestety pomimo wzniosłych celów już w art. 1 ustawy przesądzono o fakultatywności instytucji, które miały je realizować. Brak obligatoryjności konsultacji znacząco osłabiał ich znaczenie w praktyce. Jak zaznaczał J. Jaskiernia po wejściu w życie komentowanej ustawy, „[o] faktycznym korzystaniu z tych nowych instrumentów przesądzać będzie [...] stan społecznego zapotrzebowania na tę formę demokracji socjalistycznej [...]. Skala społecznej presji będzie z kolei pozostawała w ścisłym związku ze skutecznością tej formy wyrażania poglądów przez obywateli”¹¹⁴.

¹¹² Dz.U. Nr 21, poz. 108, z późn. zm.

¹¹³ Zob. R. Grodzicki, *Konsultacje społeczne*, „Nowe Drogi” 1987, nr 7, s. 52.

¹¹⁴ J. Jaskiernia, *Ustawowa regulacja konsultacji społecznych i referendum*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 7, s. 10.

W postanowieniach ustawy o konsultacjach społecznych i referendum określono zakres przedmiotowy, podmiotowy oraz tryb przeprowadzania konsultacji. W ustawie tej posługiwano się określeniem tej instytucji w liczbie pojedynczej – „konsultacja społeczna” – a zatem zgodnie z art. 1 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum konsultacji społecznej mogły być „poddane sprawy mające węzłowe znaczenie dla rozwoju kraju, określonego terenu lub interesów i warunków życia obywateli”. Ustawa nie precyzowała jednak, co należy rozumieć pod pojęciem „węzłowe”, dlatego dobór materii poddawanej konsultacjom cechował się dużą dowolnością i uznaniowością. Granice tej uznaniowości wytyczał art. 4 tego aktu, który poza zakresem ustawy pozostawiał sprawy dotyczące obronności i Sił Zbrojnych PRL oraz bezpieczeństwa państwa. W zależności od przedmiotu konsultacje mogły mieć zasięg ogólnokrajowy, lokalny lub środowiskowy.

Podmioty uczestniczące w konsultacjach¹¹⁵ miały możliwość zgłaszania swoich opinii oraz wniosków odnośnie do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej konsultacji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum Sejm mógł poddawać ogólnokrajowej konsultacji społecznej „założenia lub rozwiązania projektów albo całe projekty ustaw oraz własnych uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa”. Sejm mógł kierować projekty ustaw także do konsultacji środowiskowej, w szczególności gdy proponowane w projektach rozwiązania dotyczyły konkretnego środowiska.

Jako nowość należy odczytywać przewidziane w komentowanej ustawie gwarancje dotyczące transparentności procesu zarządzania i przeprowadzania konsultacji społecznej. Żaden inny akt odwołujący się do tej instytucji nie dawał takich zabezpieczeń, jakie przyjęto w ustawie o konsultacjach społecznych i referendum¹¹⁶.

¹¹⁵ Zgodnie z art. 5 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum prawo udziału w konsultacji społecznej otrzymali „obywatele oraz Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego, organizacje polityczne, samorządy, związki zawodowe, społeczno-zawodowe organizacje rolników, organizacje spółdzielcze, młodzieżowe, kobiece, sportowe i obronne, stowarzyszenia, jak również inne organizacje społeczne ludu pracującego”. W ocenie J. Jaskierni za grupowymi konsultacjami przemawiała dotychczasowa praktyka, która wskazywała, „[...] że takie zbiorowe wyrażanie opinii przez uprawnione organizacje miewa szczególnie istotny wydzźwięk i jest skutecznym sposobem wpływania konkretnego środowiska na bieg spraw publicznych” (J. Jaskiernia, *Ustawowa...*, s. 7–8).

¹¹⁶ Zgodnie z treścią art. 9 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum „[u]prawniony organ, postanawiając o przeprowadzeniu konsultacji społecznej, podaje do wiadomości publicznej w szczególności: 1) przedmiot konsultacji oraz cele i przewidywane skutki projektowanego rozstrzygnięcia, 2) terytorialny i podmiotowy zasięg konsultacji, 3) sposób oraz tryb zgłaszania opinii i wniosków, 4) datę rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, przy czym okres trwania konsultacji nie może być krótszy niż 30 dni, 5) sposób oraz tryb podsumowania opinii i wniosków zgłoszonych w toku konsultacji”.

Realizacja zasady jawności procesu konsultacyjnego przejawiała się w nałożonym na środki masowego przekazu obowiązku informowania opinii publicznej o przebiegu konsultacji, zajmowanych w nich stanowiskach, a także wynikających z nich opinii i wniosków. Ponadto – zgodnie z art. 11 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum – na organie zarządzającym konsultację ciążył obowiązek rozpatrzenia opinii i wniosków zgłoszonych w toku procedury konsultacyjnej oraz poinformowania opinii publicznej o zakresie ich wykorzystania.

W rzeczywistości komentowana ustawa miała ograniczony wpływ na prowadzenie konsultacji społecznych w państwie. Pierwsze złamanie reguł określonych w tej ustawie nastąpiło tuż po jej wejściu w życie. Poddane konsultacji społecznej założenia ustawy o ordynacji wyborczej do rad narodowych nie były konsultowane przez określony ustawowo 30-dniowy okres, ale o połowę krócej – przez 15 dni. Odchodzenie od reguł próbowano zatuszować. Podkreślano, że przeprowadzone „konsultacje” nie były „konsultacjami społecznymi” w rozumieniu ustawy o konsultacjach społecznych i referendum, a w przestrzeni publicznej unikano ustawowego określenia tej instytucji¹¹⁷.

Głównym mankamentem analizowanej ustawy był fakultatywny charakter instytucji, do których się odwoływała, a także duża ogólnikowość pojęć w niej użytych. Możliwe, że jasne określenie sytuacji, w których przeprowadzenie konsultacji społecznej byłoby fakultatywne, a w których byłoby obligatoryjne, pozwoliłoby zwiększyć jej skuteczność. Eliminacja nadmiernego luzu interpretacyjnego przez wprowadzenie definicji pojęć nieostrych także mogłaby wpłynąć na zwiększenie częstotliwości wykorzystywania tej formy uczestnictwa podmiotów społecznych w tworzeniu ustaw. Nie można jednak wykluczyć, że braki ustawy, o których mowa, były celowym zabiegiem władz PRL, które zapewniały obywatelom w dużej mierze iluzję udziału w stanowieniu prawa.

Przeprowadzona analiza postanowień konstytucji, regulaminów Sejmu PRL oraz ustaw obowiązujących w latach 1947–1989 pozwala przyjąć, że konsultacje społeczne stanowiły zasadniczą formę demokracji socjalistycznej¹¹⁸. Dlatego w ocenie

¹¹⁷ Zob. B. Zawadzka, *Konsultacje społeczne i referendum w PRL*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3, s. 342.

¹¹⁸ Zob. J. Kubasiewicz, S. Gajda, *Kluczowe znaczenie konsultacji w działalności PZPR*, „Nowe Drogi” 1976, nr 8, s. 25–26. „[Konsultacje] [s]łużą [...] pogłębianiu patriotycznej jedności narodu, umacnianiu państwa i rozwojowi socjalistycznej demokracji, dlatego zajmują i zajmować będą czołowe miejsce w działalności partii i władz państwowych, w dalszym toku socjalistycznego rozwoju naszej ojczyzny” (s. 31).

intensywności udziału podmiotów społecznych w procesie stanowienia ustaw oraz wykorzystywania form umożliwiających ten udział należy skupić się na dyskusjach i konsultacjach społecznych. W PRL-u brakowało bowiem takich instytucji, jak obywatelska inicjatywa ustawodawcza, a petycje zastępowano skargami i wnioskami.

Obserwację praktyki w zakresie uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw należy rozpocząć od dyskusji publicznych. Organizowane pod pretekstem uzyskania społecznej akceptacji danego rozwiązania, stanowiły pierwowzór procedury konsultacyjnej¹¹⁹. W latach 60. XX w. pod dyskusję poddawano m.in. projekty kodeksów: cywilnego, rodzinnego, karnego i administracyjnego. Organy państwowe inicjujące dyskusje dokonywały podsumowania i analizy wyników, aby w dalszej kolejności prezentować stanowisko opinii publicznej na posiedzeniach sejmowych komisji, na których procedowano nad danym projektem. Co do zasady dyskusjom poddawano pełne projekty ustaw, z rzadka konsultowano założenia ustawowe. Zdarzało się, że wraz z projektem dyskutowano nad ankietami zawierającymi zestaw pytań do planowanej regulacji¹²⁰.

Organizowane przed nowelizacją Konstytucji PRL w 1976 r. konsultacje nie miały w pełni sformalizowanego charakteru. Takim konsultacjom poddawano także wytyczne na VI i VII Zjazd PZPR¹²¹. Obok przedstawicieli ugrupowań politycznych uczestniczyły w nich środowiska społeczno-zawodowe. Dyskusja odbywała się na zebraniach oraz z udziałem mediów, na łamach prasy¹²², w radiu i telewizji¹²³. Pomimo przekonywania obywateli, że ich uwagi zgłaszane podczas tych dość chaotycznych procedur konsultacyjnych są wykorzystywane w działalności ustawodawczej Sejmu PRL¹²⁴, brak raportów podsumowujących wyniki przeprowadzonych konsultacji znacząco osłabiał ich znaczenie.

Przypadek skutecznego wykorzystania konsultacji społecznych przed ich konstytucjonalizacją w praktyce sejmowej przywołał Z. Jarosz. W podsumowaniu prac VI kadencji Sejmu PRL odwołał się do współpracy organów sejmowych

¹¹⁹ Zob. A. Gwiżdż, *Dyskusje publiczne nad projektami ustawodawczymi*, „Prawo i Życie” 1968, nr 21, s. 1. Autor ten wskazywał, że „[w] rzeczywistości [...] zasadniczym celem dyskusji winno być [...]: konfrontacja poglądów organów urzędowych, które ułożyły poddawany dyskusji publicznej projekt ustawy, z poglądami na ten temat szerokich kręgów społeczeństwa”.

¹²⁰ *Ibidem*, s. 7.

¹²¹ Zob. J. Kubasiewicz, S. Gajda, *op. cit.*, s. 26.

¹²² Np. w „Trybunie Ludu” w dyskusji przed VII Zjazdem partii głos zabrało 600 przedstawicieli różnych środowisk.

¹²³ Zob. J. Kubasiewicz, S. Gajda, *op. cit.*, s. 27–28.

¹²⁴ *Ibidem*.

z wojewódzkimi zespołami poselskimi i innymi środowiskami naukowymi, społecznymi i zawodowymi w zakresie nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z 1975 r.¹²⁵ Wskazywał, że wynik przeprowadzonych konsultacji miał wpływ na ostateczny kształt przepisów, co było pewną nowością. Jak dowodził, „[w] pozostałych wypadkach prace nie kończyły się bezpośrednim sformułowaniem propozycji ustawodawczych lub wniesieniem danego problemu w innej formie na posiedzenie Sejmu. [...] I jakkolwiek w każdym wypadku były to prace owocne, to jednak przyczyniły się one dotychczas w niewielkim stopniu do wzbogacenia treści plenarnych obrad Sejmu”¹²⁶.

Sytuacja ta zaczęła się powoli zmieniać wraz z konstytucyjnym umocowaniem konsultacji i dyskusji, a także odpowiednimi zmianami regulaminu Sejmu w tym zakresie. Przedstawiciele doktryny lat 70. XX w. usilnie promowali postulaty o szerszym wykorzystywaniu w działalności Sejmu i jego organów czynnika zarówno fachowego, jak i społecznego. Podkreślano wówczas znaczenie więzi między Sejmem a organizacjami społecznymi i apelowano o ich zacieśnianie. Na zasadność udziału podmiotów społecznych w procesie tworzenia prawa wskazywał A. Jaroszyński: „[...] w procesie legislacyjnym elementy [...] konsultacji są niezbędne”¹²⁷. Krytykował to, że dotychczas przedmiotem dyskusji publicznych były wyłącznie wielkie kodyfikacje: karnistyczna i cywilistyczna, a „życie współczesnego społeczeństwa regulowane jest jednak przez prawo w wielu innych, nie mniej żywotnych dziedzinach”. Uważał, że projekty ustaw zbyt rzadko były poddawane konsultacjom, i wskazywał na konieczność zwiększenia efektywności organów sejmowych oraz optymalizacji procesu tworzenia prawa przez Sejm¹²⁸.

Jednym z efektów zapowiadanej zmiany były konsultacje w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego przeprowadzone w wyznaczonym przez Prezydium Sejmu okresie od 1 listopada do 12 grudnia 1979 r. Wzięło w nich udział 33 620 obywateli. Uczestniczyli oni w 636 spotkaniach i naradach zwołanych przez wojewódzkie zespoły parlamentarne, które cieszyły się wówczas ogromnym

¹²⁵ Z. Jarosz, *Niektóre nowe elementy w organizacji i formach działania Sejmu VI kadencji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 8–9, s. 12. Autor opisuje prace nad oceną realizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, które zostały podjęte z inicjatywy Prezydium Sejmu w 1974 r. Prace koordynowane były przez sejmową Komisję Prac Ustawodawczych oraz sejmową Komisję Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości, uczestniczyło w nich jednak znacznie więcej komisji sejmowych (13) oraz 10 wojewódzkich zespołów parlamentarnych, a także liczne grono przedstawicieli różnych środowisk i opinii publicznej.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ A. Jaroszyński, *Kierunki rozwoju administracji socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 3, s. 52.

¹²⁸ Uważają tak m.in.: K. Działocha (*idem*, *Udział...*, s. 12) oraz Z. Jarosz (*idem*, *Niektóre...*, s. 13).

zainteresowaniem. Do prowadzonego przez Biuro Prawne Kancelarii Sejmu rejestru wpłynęło 1050 uwag do projektu nowelizacji autorstwa indywidualnych obywateli i przedstawicieli instytucji naukowych. Jak wskazywał S. Zawadzki, „[t]ak poważna liczba uwag i propozycji świadczyła nie tylko o niedostatkach projektu, gdyż jego założenia spotkały się z niemal powszechną akceptacją, lecz przede wszystkim o olbrzymim zaangażowaniu w jego udoskonalenie, jak również o przywiązywaniu do niego wielkiego znaczenia”¹²⁹. Duża liczba uwag zaproponowanych podczas debaty publicznej została uwzględniona w ostatecznym kształcie nowelizacji. Kwestiom, „[...] które świadczą o poważnym wpływie, jaki wywarła konsultacja społeczna na końcowy wariant projektu [...]”¹³⁰, S. Zawadzki poświęcił cały artykuł naukowy.

Zdaniem B. Zawadzkiej konsultacje społeczne nie były „[...] jak się często uważa – najdoskonalszym ucieleśnieniem demokracji, które samo przez się wyrażałoby poglądy i potrzeby obywateli w sposób doskonały”¹³¹. Na uwagę zasługiwały więc także inne wypracowane w PRL-u formy partycypacji obywatelskiej w działalności ustawodawczej Sejmu. Mowa tu szczególnie o skargach i wnioskach, które od 1980 r. były rozpatrywane przez specjalnie powołaną do tego komisję sejmową. Od rozpoczęcia działalności Komisji Skarg i Wniosków do końca VIII kadencji Sejmu (1985 r.) wpłynęły do niej 80 883 pisma. W opisywanym okresie komisja odbyła 39 posiedzeń¹³². W kolejnej, IX kadencji Sejmu PRL (1985–1989) do komisji wpłynęło 47 097 pism i odbyła ona 43 posiedzenia¹³³. Zarówno w VIII, jak i IX kadencji Sejmu PRL problematyka składanych pism koncentrowała się na podobnych tematach i dotyczyła m.in.: świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a w szczególności reformy systemu emerytalno-rentowego, wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, spraw mieszkaniowych i gospodarki komunalnej, zatrudnienia i płac, wydawania zezwoleń na wyjazdy za granicę, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, wniosków do projektów ustaw bądź uwag dotyczących realizacji obowiązujących ustaw, a także ważnych wydarzeń politycznych, społecznych i gospodarczych, jakie rozgrywały się w kraju¹³⁴.

¹²⁹ S. Zawadzki, *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 2, s. 4–5.

¹³⁰ *Ibidem*, s. 5.

¹³¹ B. Zawadzka, *Konsultacje...*, s. 345.

¹³² Zob. Sprawozdanie Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie VIII kadencji Sejmu PRL (1980–1985), Warszawa 1985, s. 6.

¹³³ Zob. sprawozdanie Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie IX kadencji Sejmu PRL (1985–1989), Warszawa 1989, s. 4.

¹³⁴ Zob. Sprawozdanie Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie VIII kadencji..., s. 6.

Obsługę Komisji Skarg i Wniosków zapewniało Biuro Listów, Skarg i Wniosków Kancelarii Sejmu, które przygotowywało swego rodzaju raporty na temat wpływających do Sejmu pism. Były to m.in. opracowania tematyczne, informacje miesięczne¹³⁵ oraz notatki w sprawie wybranych problemów społeczno-politycznych i gospodarczych¹³⁶. W okresie VIII kadencji Sejmu PRL, od 1983 r. rozpoczęto praktykę przedstawiania spraw poruszanych w skargach i wnioskach innym komisjom sejmowym, które wykorzystywały je w swoich pracach ustawodawczych¹³⁷. Dotyczyło to zwłaszcza informacji o wnioskach obywateli zgłaszanych do Sejmu¹³⁸. Komisje sejmowe wykorzystywały przekazywane informacje przy omawianiu określonych tematów, formułowaniu opinii czy dezyderatów¹³⁹. Treści skarg, wniosków i listów obywateli znane były nie tylko komisjom sejmowym, lecz także Prezydium Sejmu, przewodniczącym klubów i kół poselskich, Kancelarii Rady Państwa, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratorowi Generalnemu oraz kierownikom właściwych resortów¹⁴⁰.

W rzeczywistości działalność Komisji Skarg i Wniosków miała małe znaczenie dla działalności ustawodawczej Sejmu PRL. Trudno się więc doszukiwać konkretnego wpływu postulatów zawartych we wnioskach wpływających do Sejmu PRL na treści stanowiących ustaw.

Obserwacja praktyki okresu powojennego w Polsce w zakresie udziału czynnika społecznego w procesie stanowienia ustaw potwierdza zainteresowanie obywateli tą formą aktywności w życiu publicznym. Obywatele zrzeszeni w różnych organizacjach społecznych uczestniczyli w procesie ustawodawczym poprzez konsultacje społeczne i dyskusje publiczne. Instrumenty te stały się podstawowym narzędziem

¹³⁵ Zawierały m.in. dane statystyczne o liczbie wpływających do Sejmu skarg, wniosków i listów oraz zarys problematyki w nich podejmowanej.

¹³⁶ Bieżące informacje tematyczne „dotyczyły proponowanych rozwiązań prawnych w projektach ważniejszych ustaw będących przedmiotem konsultacji społecznych lub prac legislacyjnych, propozycji zmian obowiązujących przepisów, problemów szczególnie istotnych społecznie, aktualnych wydarzeń społeczno-politycznych i gospodarczych” (Sprawozdanie Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie VIII kadencji..., s. 6).

¹³⁷ *Ibidem*, s. 12.

¹³⁸ W VIII kadencji Sejmu PRL przekazywano wnioski dotyczące zasad opodatkowania gospodarstw rolnych, a w kolejnej kadencji wnioski obywateli w sprawie nowelizacji ustawy o szczególnych uprawnieniach kombatanów, zmiany prawa lokalowego oraz zmiany systemu emerytalno-rentowego, a także referendum oraz realizacji II etapu reformy płac w służbie zdrowia i oświacie, zadośćuczynienia za krzywdy obywateli polskich represjonowanych w czasie II wojny światowej przez władze stalinowskie oraz projektu ustawy o prawnej ochronie dziecka poczętego.

¹³⁹ Np. dezyderat nr 8 uchwalony w dniu 13 października 1983 przez Komisję Pracy i Spraw Socjalnych do Prezesa Rady Ministrów na temat stosowania przepisów emerytalno-rentowych (Zob. sprawozdanie Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie VIII kadencji..., s. 13).

¹⁴⁰ Zob. Sprawozdanie Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie IX kadencji..., s. 10.

propagandowym ustroju socjalistycznego. Władza PRL wyrażała zgodę na włączenie obywateli w działalność ustawodawczą Sejmu PRL, ale tylko w wybranych przez nią przypadkach. Ponadto brakowało gwarancji, że udział ten wpłynie na kształt przyjmowanych rozwiązań. Do czasu nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 r. formy zasięgania opinii miały mniej sformalizowany charakter. Organizacja uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa zależała od uznaniowości aparatu państwowego, nie było bowiem ściśle określonych procedur ani mechanizmów.

W doktrynie PRL postulowano zmianę takiego stanu rzeczy. Pomimo że w analizowanych latach 1947–1989 brakowało demokratycznych warunków do rozwoju partycypacji obywatelskiej, okres ten obfitował w liczne przemyślenia na temat optymalizacji i demokratyzacji procesu ustawodawczego, co położyło podwaliny pod współcześnie rozumianą instytucję partycypacji obywatelskiej.

W literaturze PRL przekonywano o pozytywnym wpływie społecznych podmiotów władzy na proces stanowienia ustaw. Jak uważał S. Rozmaryn, „[...] główną i podstawową sprawą w procesie demokratyzacji procesu ustawodawczego jest wzmożenie wpływu mas pracujących na działalność najwyższego organu przedstawicielskiego”¹⁴¹. Tę myśl rozwinął A. Gwiżdż, który dowodził, że „[i]m większy jest pośredni lub zwłaszcza bezpośredni wpływ szerokich mas na treść ustaw, tym ustawy te lepiej odzwierciedlają, a jednocześnie i skuteczniej kształtują świadomość prawną społeczeństwa. Masy ludowe mogą w wielkiej mierze uważać «za swoje» takie prawo, którego tworzenie odbywa się jawnie, na oczach całego społeczeństwa i w którego tworzeniu społeczeństwo bierze udział”¹⁴². Zapewniano, że udział podmiotów społecznych w procesie stanowienia ustaw przyczyni się do tego, że przyjmowane przepisy będą przez obywateli przestrzegane z poczucia słuszności aniżeli w obawie przed sankcją¹⁴³. Wreszcie społeczny wymiar procesu tworzenia prawa miał wpłynąć na jego racjonalizację i lepiej odpowiadać „potrzebom praktyki”¹⁴⁴.

Wymienione korzyści uczestnictwa podmiotów społecznych w procesie stanowienia ustaw przełożyły się na postulat jak największego udziału „mas” w działalności ustawodawczej Sejmu, zgłaszany przez przedstawicieli doktryny.

¹⁴¹ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 350.

¹⁴² A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O trybie uchwalania ustaw przez Sejm PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 1, s. 32.

¹⁴³ Zob. S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 351.

¹⁴⁴ A. Gwiżdż, *Z zagadnień...*, s. 34.

Proponowali oni rozszerzenie kręgu podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą o organizacje społeczne i związki zawodowe¹⁴⁵. Choćby S. Rozmaryn uważał, że w inicjatywę ustawodawczą należy wyposażyć stale zorganizowane ośrodki działalności społecznej. Zgoła odmiennie niż w przypadku współczesnego rozumienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej autor przekonywał, że „[n]ie byłoby [...] uzasadnione w świetle przyjętych zasad, aby prawo to przyznawać jakimś powstającym *ad hoc*, niemającym charakteru stałych organizacji grupom wyborców, określonych według kryteriów ilościowych”¹⁴⁶. Za wyposażeniem niesformalizowanej grupy obywateli w inicjatywę ustawodawczą opowiadał się natomiast A. Szmyt. W ocenie tego autora w instytucji inicjatywy ludowej „widzieć należy wyraz demokratyzacji” procesu ustawodawczego¹⁴⁷.

W literaturze postulowano także zwiększenie roli konsultacji i dyskusji publicznych, dzięki którym organy Sejmu mogły zapoznać się z opinią zainteresowanych podmiotów. O ile S. Rozmaryn nie przyznawał im obligatoryjnego charakteru, o tyle K. Działocha rozważał, czy „pominięcie stanowiska uprawnionych podmiotów w kwestii aktu prawotwórczego [...] może być podstawą wystąpienia przez nie ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego”¹⁴⁸. Przez instytucję konsultacji S. Rozmaryn rozumiał możliwość zasięgnięcia opinii zawodowych, spółdzielczych i masowych organizacji społecznych w kwestii projektów ustaw, a przez dyskusję publiczną – możliwość wypowiedzenia się obywateli na temat projektowanych regulacji (tzn. ocenę projektu, zgłaszanie poprawek, wniosków i postulatów do projektu)¹⁴⁹. Inną formą zasięgania opinii proponowaną przez S. Rozmaryna był udział przedstawicieli organizacji i rad narodowych w dyskusji na posiedzeniach plenarnych Sejmu. Autor ten wyposażał wymienione podmioty w prawo zgłaszania poprawek do rozpatrywanego przez Sejm projektu¹⁵⁰.

W przeglądzie doktryny PRL zaskakuje aktualność prezentowanych treści, które znajdują uzasadnienie także we współczesności. W literaturze okresu PRL,

¹⁴⁵ Zob. K. Działocha, *Udział...*, s. 22. Autor pisał o inicjatywie w znaczeniu prawnokonstytucyjnym oraz określonej inspiracji prawotwórczej. Sugerował przy tym, że krąg podmiotów wyposażonych w prawo do inicjatywy ustawodawczej powinien być znacznie węższy aniżeli podmiotów posiadających prawo inspiracji prawotwórczej. Zob. także: S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 357–364.

¹⁴⁶ S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 364.

¹⁴⁷ A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2, s. 100.

¹⁴⁸ K. Działocha, *Udział...*, s. 25.

¹⁴⁹ Zob. S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 368, 371.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 370.

inaczej niż w międzywojniu, opowiadano się za szerokim udziałem czynnika społecznego w procesie stanowienia ustaw. Doktryna, świadoma jego znaczenia dla demokratyzacji procesu ustawodawczego, proponowała nowe formy uczestnictwa w stanowieniu prawa. Nie można wykluczyć, że propozycje wysuwane w doktrynie były próbą zmiany warunków panujących w PRL, niesprzyjających efektywnej partycypacji.

1.3. Okres transformacji ustrojowej (1989–1997)

1.3.1. Uwagi wprowadzające

Przeobrażenia, jakie zaszły w latach 1989–1997, obejmowały wszystkie dziedziny życia. Poprzedziły je kluczowe dla współczesnej historii Polski wydarzenia, m.in. strajki, które ogarnęły cały kraj wiosną i latem 1988 r., obrady Okrągłego Stołu prowadzone od lutego do kwietnia 1989 r. oraz wybory kontraktowe z czerwca 1989 r. Zasadniczy kierunek zachodzących przemian był wyznaczany przez rozwiązania przyjmowane w wysoko rozwiniętych państwach Europy Zachodniej¹⁵¹. Istotą tych przemian było odejście od systemu monokracji i zastąpienie go demokracją¹⁵². W monokracji zdolności polityczne społeczeństwa są uznawane za niedojrzałe. Społeczeństwo jest niesamodzielne, a więc musi być zarządzane przez podlegający jego kontroli ośrodek władzy. W systemie demokratycznym jest wprost przeciwnie: demokracja opiera się na dojrzałości politycznej obywateli, którzy są zdolni do decydowania i ponoszenia odpowiedzialności za podjęte decyzje. Z tego względu podstawową zasadą ustrojową państw demokratycznych jest zasada zwierzchnictwa Narodu¹⁵³. Dokonana w jednej z pierwszoplanowych nowelizacji Konstytucji PRL zmiana podmiotu suwerenności z „ludu pracującego miast i wsi” na „Naród” miała symbolizować odejście od fikcji prawnej¹⁵⁴, jaką stworzyła Konstytucja PRL w zakresie realizacji tej zasady.

Podjęte w niniejszej części pracy rozważania będą dotyczyły roli Suwerena w procesie tworzenia prawa kształtowanej w okresie przemian ustrojowych, których jesteśmy beneficjentami. Uzasadnia to odmienną od przyjętej w poprzednich podrozdziałach kompozycję tej części pracy. Okres poddany analizie można by

¹⁵¹ Zob. A. Rost, *Prawne...*, s. 5.

¹⁵² Zob. M. Gulczyński, *Urzeczywistnianie suwerenności Narodu*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1995, s. 9.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 4...*

lapidarnie określić jako okres zintensyfikowanych przygotowań do uchwalenia nowej konstytucji. Uwagę poświęcono ujęciu instytucji partycypacji obywatelskiej w przedkładanych projektach ustawy zasadniczej oraz analizie przebiegu prac konstytucyjnych nad ich wprowadzeniem do tekstu Konstytucji RP.

1.3.2. Lata 1989–1997

Przemiany ustrojowe, które zaszły w Polsce, spowodowały, że do polskiej rzeczywistości zaczęły przenikać ukute w państwach Europy Zachodniej pojęcia partycypacji i demokracji uczestniczącej¹⁵⁵. Państwa zachodnie mogły poszczycić się długoletnią tradycją demokratyczną opartą na zasadzie suwerenności Narodu. Zasada ta stanowiła podstawę sprawowania władzy przez obywateli, która nie ograniczała się jedynie do udziału w wyborach, ale przewidywała także inne formy bezpośredniego oddziaływania obywateli na proces rządzenia. Dowodem demokratycznych wpływów zachodnich było przeformułowanie wyrażonej w Konstytucji PRL zasady zwierzchniej władzy w państwie. Jej realizację miały zapewnić instytucje demokracji bezpośredniej. Proces ich wprowadzenia – prawdopodobnie ze względu na to, że społeczeństwo obywatelskie w Polsce dopiero zaczęło się rozwijać – cechowała „nadmierna wstrzemięźliwość”.

Na mocy noweli grudniowej¹⁵⁶ odstąpiono od demokracji ludowej, w której władza w państwie należała do ludu pracującego miast i wsi, na rzecz demokracji parlamentarnej, w której władzę zwierzchnią w państwie powierzono Narodowi, rozumianemu jako wspólnota pełnoprawnych obywateli¹⁵⁷. Przyjęto, że „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu, Senatu i do rad narodowych; sprawowanie władzy następuje także poprzez wyrażenie woli w drodze referendum”. Zmiana podmiotu suwerenności nie pociągała jednak za sobą żadnych konkretnych reform – innych niż te z 1987 r. w zakresie referendum – dzięki którym deklaracja ta mogłaby się urzeczywistnić.

Prace parlamentarne nad nowelą grudniową koncentrowały się na instytucji partii politycznej. Zamiarem parlamentarzystów było odejście od kierowniczej roli

¹⁵⁵ Zob. A. Rost, *Prawne...*, s. 5; B. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w świetle regulacji ustawowych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 26.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444, z późn. zm.

¹⁵⁷ Zob. M. Mazuryk, *op. cit.*, s. 24.

PZPR¹⁵⁸ i wprowadzenie zasady demokratycznego państwa prawnego, w którym nie partia, ale prawo będzie podstawą funkcjonowania państwa i regulatorem stosunków społecznych¹⁵⁹. W noweli przyjęto regułę demokratyczną, zgodnie z którą „[p]artie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Oczekiwano, że partie polityczne wspomogą proces odradzania demokracji m.in. poprzez „[m]obilizowanie i integrowanie aktywności politycznej obywateli”. „[Działania te polegały w – przyp. W.W.R.] szczególności na urealnianiu reguły, iż «władza zwierzchnia należy do Narodu», przez jednoczenie obywateli i wciąganie ich w życie polityczne – poprzez głosowanie oraz inne sposoby partycypacji we władzy”¹⁶⁰. W tym kontekście swoboda zrzeszania się w partiach politycznych miała duże znaczenie dla aktywizacji obywateli i zaangażowania ich w życie publiczne.

Uchwalenie Małej Konstytucji z 1992 r.¹⁶¹ zakończyło okres obowiązywania Konstytucji PRL z 1952 r. Jako akt tymczasowy miała ona regulować stosunki zachodzące między władzą ustawodawczą, wykonawczą i samorządem terytorialnym do czasu uchwalenia nowej konstytucji. Poza jej zakresem pozostawały relacje między państwem a obywatelem, które regulowały pozostawione w mocy przepisy rozdziału 8 Konstytucji PRL. W Małej Konstytucji z 1992 r. utrzymano zmiany dokonane nowelą grudniową w sprawie powierzenia sprawowania zwierzchniej władzy w państwie Narodowi. Jedyną instytucją przewidzianą w tym akcie, dzięki której obywatele mogli bezpośrednio wykonywać swoją zwierzchnią władzę, było referendum.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r., jeżeli w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum był wiążący. W literaturze przedmiotu przepis ten uznano za „przesadnie asekurancki”, w konsekwencji była to „instytucja w demokratycznej Polsce absolutnie niewykorzystywana”¹⁶². Zasady i tryb przeprowadzenia referendum miała określać ustawa, co dokonało się dopiero w 1995 r. Ważną zmianą podkreślającą bezpośredni

¹⁵⁸ Więcej na ten temat w: E. Nalewajko, B. Post, *Iluzja demokracji bezpośredniej. Z doświadczeń transformacji ustrojowej*, Warszawa 2021, s. 18.

¹⁵⁹ Zob. M. Mazuryk, *op. cit.*, s. 24.

¹⁶⁰ M. Gulczyński, *Urzeczywistnianie...*, s. 12.

¹⁶¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.

¹⁶² M. Gulczyński, *Urzeczywistnianie...*, s. 15.

charakter tej instytucji było umożliwienie jej zainicjowania przez grupę 500 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. W ustawie zastrzeżono, że referendum z inicjatywy obywateli nie może być przeprowadzone w sprawie wydatków i dochodów państwa, obronności i amnestii. W Małej Konstytucji z 1992 r. nie wprowadzono żadnych nowych instrumentów umożliwiających udział obywateli w procesie stanowienia prawa, co stało się przedmiotem krytyki doktryny. Wskazywano m.in., że „zachowywała ona właściwą Konstytucji PRL enigmatyczność w kwestii elementarnej formy demokracji bezpośredniej, jaką jest prawo obywateli do petycji”¹⁶³. Co prawda w dalszym ciągu gwarantowała obywatelskie prawo do składania wniosków, ale nie precyzowała, czy jest to uprawnienie indywidualne czy grupowe, a przede wszystkim nie obligowała władz państwowych do ich rozpatrzenia. Utrzymywała w mocy „ogólnikowe i niezobowiązujące”¹⁶⁴ sformułowanie dotyczące uczestnictwa obywateli w konsultacjach przewidzianych w art. 86 ust. 1 Konstytucji PRL. Pomimo powszechnego przekonania, że konsultacje są „jedną z gwarancji jawności prawa i demokratycznego procesu tworzenia prawa”, a przy tym jako przydatna ustawodawcy forma zasięgania opinii społecznej są tańsze i łatwiejsze do przeprowadzenia niż referendum¹⁶⁵, w Małej Konstytucji z 1992 r. nie przewidziano obowiązku ich organizacji. Tym samym utrzymano fasadowość tej instytucji. Nie przewidziano także instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, która ze względu na konieczność jej rozpatrzenia przez Sejm ma największe znaczenie dla udziału obywateli z procesie ustawodawczym.

Luki Małej Konstytucji z 1992 r. w zakresie praw obywatelskich miało wypełnić przyjęcie Karty praw i wolności, która wpłynęła do Sejmu jako prezydencki projekt ustawy konstytucyjnej¹⁶⁶. W projekcie tym zaproponowano szerokie możliwości uczestnictwa obywateli w życiu publicznym przez składanie petycji, skargi konstytucyjnej, obywatelską inicjatywę ustawodawczą oraz referendalną, także w sprawie całkowitego lub częściowego uchylecia ustawy. Podczas pierwszego czytania prezydenckiego projektu konstytucji rozwiązania te, a w szczególności propozycje przyjęcia inicjatywy ludowej, spotkały się z częściową aprobatą. Ich

¹⁶³ *Ibidem*, s. 14.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Zob. *Parlament w projektach konstytucji zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, [w:] *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 129–130.

¹⁶⁶ Zob. E. Nalewajko, B. Post, *op. cit.*, s. 22.

zwolennicy uznali je za „znaczący krok na drodze ku formom demokracji bezpośredniej, dającej obywatelom znacznie większe poczucie wpływu na bieg spraw publicznych i treść obowiązującego prawa”¹⁶⁷. Z kolei przeciwnicy traktowali te rozwiązania jako „protezę parlamentu, próbę stworzenia mechanizmu zastępowania parlamentarnych instytucji demokratycznych”¹⁶⁸. Ostatecznie jednak szanse na zwiększenie partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym nie zostały wykorzystane. Prace Komisji Nadzwyczajnej powołanej do rozpatrywania projektu prezydenckiego zostały przerwane wraz z końcem I kadencji Sejmu.

W rozważaniach nad podstawami prawnymi uczestnictwa obywateli w procesie tworzenia prawa w okresie transformacji ustrojowej nie można pominąć ustawy konstytucyjnej 1992 r.¹⁶⁹ Określono w niej proces procedowania nad tekstem nowej konstytucji, który przewidywał uczestnictwo obywateli. Udział ten miał służyć legitymizacji postanowień nowej ustawy zasadniczej. W dążeniach do osiągnięcia tego celu w art. 1 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. zagwarantowano, że uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej będzie przyjmował Naród w drodze referendum konstytucyjnego. Przyjęcie to mogło być skuteczne tylko wówczas, gdy za konstytucją opowiedziała się większość biorących udział w głosowaniu.

W 1994 r. dokonano nowelizacji¹⁷⁰ ustawy konstytucyjnej z 1992 r., na mocy której poszerzono katalog podmiotów wyposażonych w konstytucyjną inicjatywę ustawodawczą. Po raz pierwszy w historii Polski¹⁷¹ przyznano ją obywatelom. Wskazano, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie przedstawiania Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji przysługuje grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Obywatele mieli trzy miesiące od wejścia w życie nowelizacji na złożenie swojego projektu konstytucji. Mimo że była to instytucja

¹⁶⁷ Zob. poseł W. Cimoszewicz, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Sprawozdanie stenograficzne z 35. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 stycznia 1993 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 1993, [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy1.nsf/0/714B905C1B698721C125894B004EEEE9/\\$file/035.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy1.nsf/0/714B905C1B698721C125894B004EEEE9/$file/035.pdf) [dostęp: 22 marca 2023 r.].

¹⁶⁸ Zob. poseł K. Król, Konfederacja Polski Niepodległej, Sprawozdanie stenograficzne z 35. Posiedzenia...

¹⁶⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 67, poz. 336, z późn. zm.

¹⁷⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 61, poz. 251.

¹⁷¹ Zob. P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 147.

o charakterze incydentalnym, niewątpliwie możliwość wniesienia projektu ustawy zasadniczej bezpośrednio popartej przez obywateli wzmocniła demokratyczność procesu uchwalenia nowej konstytucji¹⁷².

Obywatele jako inicjatorzy mieli dość dużą swobodę w zakresie wykonywania przysługującej im konstytucyjnej inicjatywy ustawodawczej. Ustawa konstytucyjna z 1992 r. po nowelizacji w 1994 r. w przepisie art. 2b w bardzo ogólnikowy sposób regulowała tę materię. Wymagano, aby zgłoszenia projektu na piśmie dokonywał pełnomocnik, którym była osoba wskazana w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 wyborców udzielających poparcia projektowi. Do zgłoszenia należało dołączyć wykaz obywateli popierających inicjatywę. W razie wystąpienia uzasadnionych wątpliwości co do wystarczającej liczby podpisów Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego powinna zwrócić się do Państwowej Komisji Wyborczej, która w terminie 7 dni była zobowiązana do stwierdzenia, czy złożono wymaganą ustawowo liczbę podpisów. Brak tego stwierdzenia zobowiązywał komisję do odmówienia przyjęcia projektu konstytucji i wydania stosownej uchwały wraz z uzasadnieniem. Pełnomocnik mógł ją zaskarżyć do Sądu Najwyższego, a od postanowienia tego sądu nie przysługiwał żaden środek prawny.

Ze względu na ograniczenia czasowe oraz konieczność uzyskania dość licznego poparcia dla obywatelskiego projektu konstytucji wniesiono wyłącznie jeden projekt z wykorzystaniem obywatelskiej inicjatywy ludowej. Warto również odnotować, że na mocy przywołanej nowelizacji dodano także przepis umożliwiający przeprowadzenie referendum w sprawie zasad, na których miała opierać się Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce jednak referendum takie się nie odbyło.

W analizowanym okresie obowiązywały dwa regulaminy Sejmu. Pierwszy to regulamin Sejmu PRL z 1986 r., w tym czasie trzykrotnie nowelizowany, zanim w dniu 25 listopada 1991 r. został uznany przez Sejm za Tymczasowy regulamin Sejmu Rzeczypospolitej¹⁷³. Drugi to regulamin Sejmu z 1992 r.¹⁷⁴, który w zmienionej wersji obowiązuje do dziś. Akt ten do momentu uchwalenia Konstytucji RP był nowelizowany

¹⁷² Zob. J. Wawrzyniak, *Aksjologia referendum konstytucyjnego*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. Staszewski, Warszawa 1997, s. 193.

¹⁷³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 1991 r. w sprawie Tymczasowego regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 43, poz. 296.

¹⁷⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 26, poz. 185.

13 razy. Nowy regulamin zasadniczo różnił się od swojego poprzednika, ale w zakresie udziału czynnika społecznego w procesie stanowienia ustaw zmiany te były niewielkie.

Utrzymano w mocy przepis, zgodnie z którym uzasadnienie dołączane do projektu ustawy „powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów ustawy” (art. 31 ust. 3 regulaminu Sejmu z 1992 r.). Podobnie jak w poprzednim reżimie prawnym, tak i teraz wykorzystywanie tego przepisu w praktyce według M. Kudeja należało do rzadkości¹⁷⁵, mimo że – jak przyjęto w art. 31 ust. 5 regulaminu Sejmu z 1992 r. – Prezydium Sejmu mogło zwrócić projekt, który nie spełniał tego wymogu. W ocenie J. Jaskierni w przypadku, gdy zasięgnięcie opinii było wymagane ustawowo, zwrot projektu powinien być obligatoryjny¹⁷⁶.

Jako przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa należy traktować także treść art. 54 ust. 3 regulaminu Sejmu z 1992 r. W przepisie tym przyzwolono na udział w posiedzeniu komisji sejmowych przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych oraz ekspertów. Warunkiem tego uczestnictwa było uzyskanie zaproszenia do wzięcia udziału w posiedzeniu komisji wystosowanego przez prezydium komisji lub jej przewodniczącego. Zasady wykorzystywania ewentualnych opinii i ekspertyz miało określać prezydium komisji.

Zgodnie z art. 54 regulaminu Sejmu z 1992 r. na zasadach określonych w ustawie o konsultacjach społecznych i referendum Sejm mógł postanowić o przeprowadzeniu konsultacji społecznych i referendum. Na mocy tego przepisu Sejm RP przeprowadził jedną konsultację ogólnokrajową – w sprawie senackiego projektu ustawy o ochronie prawnej dziecka poczętego – zaplanowaną w terminie 15 lutego – 31 marca 1991 r. Stosowna uchwała Sejmu¹⁷⁷ spotkała się z krytyką doktryny. Zarzucano jej przede wszystkim, że nie wskazano w niej miejsca, gdzie można było zapoznać się z treścią projektu, a także że nie spełniła ustawowego wymogu wskazania planowanych skutków projektowanych rozwiązań¹⁷⁸. W wyniku nowelizacji

¹⁷⁵ Zob. M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 30.

¹⁷⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 161.

¹⁷⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 1991 r. w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowej konsultacji społecznej, M.P. Nr 5, poz. 28.

¹⁷⁸ Zob. A. Rost, *Prawne...*, s. 54.

regulaminu Sejmu z 1992 r., która nastąpiła w 1993 r.¹⁷⁹, usunięto możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych przez Sejm.

Warto zauważyć, że regulamin z 1992 r., wzorem swoich poprzedników, nie przewidywał praktycznie żadnych form bezpośredniego udziału indywidualnych obywateli w działalności ustawodawczej Sejmu. W doktrynie brak możliwości uczestniczenia indywidualnych osób w pracach organów sejmowych uznawano za praktykę „generalnie właściwą, odpowiadającą praktyce ogólnoswiatowej i zgodną ze zdrowym rozsądkiem”¹⁸⁰.

Od 1991 r. rozpoczęło się kształtowanie linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (TK) odnoszącej się do ustawowego wymogu zasięgnięcia opinii. W latach 1991–1996 wydano pięć orzeczeń, w których Trybunał dokonujący kontroli dojsca ustawy do skutku badał spełnienie wymogów określonych w ustawie o związkach zawodowych¹⁸¹. Należy zauważyć, że ustalenia poczynione w tych rozstrzygnięciach pozostają aktualne.

Punktem wyjścia do kontroli ustawowego trybu wymaganego do wydania ustawy było przyjęte w jednym z tych orzeczeń rozumienie tego trybu. W orzeczeniu TK o sygn. K 14/91¹⁸² Trybunał uznał, że pod pojęciem tym mieszczą się „nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w drodze głosowania przez obydwie izby, w sposób określony w Konstytucji oraz w regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem zorganizowanych grup (organizacji) społecznych, jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany”. Uznanie to uzasadniało podjęcie kontroli trybunalskiej w sprawie spełnienia wymogu opiniowania założeń i projektów ustaw przez związki zawodowe w zakresie objętym zadaniami związków.

W orzeczeniu o sygn. K 14/92¹⁸³ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wymóg ten został spełniony mimo braku faktycznego zasięgnięcia opinii związków przez projektodawcę. W ocenie Trybunału doszło do „naprawienia” tej niekorzystnej dla związków zawodowych sytuacji, ich przedstawiciele mieli bowiem zapewnioną możliwość wyrażenia swojej opinii w przedmiocie kontrolowanej regulacji podczas

¹⁷⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 13, poz. 89.

¹⁸⁰ A. Rost, *Prawne...*, s. 140.

¹⁸¹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 r., poz. 854.

¹⁸² Orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK ZU 1992, nr 1, poz. 7.

¹⁸³ Orzeczenie TK z 19 października 1993 r., K 14/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 3.

uczestnictwa w pracach komisji sejmowej. To spowodowało, że „Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do przyjęcia, że w tym wypadku ustawowy tryb konsultacji wymagany do uchwalenia ustawy nie miał miejsca”. Z kolei w orzeczeniu o sygn. K 18/92¹⁸⁴ niespełnienie wymogów ustawowych, tj. nieudzielenie związkom zawodowym co najmniej 30-dniowego terminu na złożenie opinii oraz nieprzedstawienie na piśmie stanowiska Rady Ministrów odrzucającego postulaty związków zawodowych, Trybunał uzasadnił „potrzebą dochowania wymogów wyższego rzędu wynikających z Konstytucji”. Uznał jednocześnie pierwszeństwo konstytucyjnej zasady dbałości o finanse publiczne przed ustawową zasadą opiniowania projektu z art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

W innym miejscu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „[i]stota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych”. Dlatego w orzeczeniu o sygn. K 10/94¹⁸⁵, pomimo że kontrolowana ustawa została przekazana do konsultacji związkom zawodowym dopiero po jej uchwaleniu, Trybunał nie stwierdził naruszenia ustawowego trybu przewidzianego dla wydania ustawy. Na podstawie przywołanego w tej sprawie stanu faktycznego Trybunał uznał, że związki zawodowe miały możliwość opiniowania założeń aktu, a co więcej, skorzystały z niej, gdy wyraziły negatywne stanowisko. Uznanie to znalazło kontynuację w orzeczeniu o sygn. K 7/95¹⁸⁶.

W żadnym z przywołanych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niekonstytucyjności badanej ustawy z powodu naruszenia ustawowego trybu wymaganego do jej wydania. W ocenie Trybunału uchybienia konsultacyjne prowadziły do nieprawidłowości w zakresie wydania danej ustawy, ale albo były one sanowane na dalszych etapach procesu ustawodawczego, albo ich stopień nie był na tyle znaczący, by zakwestionować zgodność kontrolowanej regulacji z przepisami konstytucji. Wydane w latach 1991–1996 orzecznictwo konstytucyjne wskazuje na dość zachowawczy stosunek Trybunału Konstytucyjnego do naruszeń procedury konsultacyjnej w procesie tworzenia ustawy w zakresie realizacji obowiązku zasięgnięcia opinii. Nie zmienia to jednak faktu, że częste podnoszenie tego zagadnienia przed Trybunałem Konstytucyjnym może świadczyć o wzroście

¹⁸⁴ Orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., K 18/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 41.

¹⁸⁵ Orzeczenie TK z 4 kwietnia 1995 r., K 10/94, OTK ZU 1995, nr 1, poz. 9.

¹⁸⁶ Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 49.

zainteresowania partycypacją obywatelską w procesie stanowienia prawa wśród samych obywateli, którzy zrzeszeni w różnych organizacjach, w tym związkach zawodowych, działali na rzecz społeczeństwa obywatelskiego.

Okres transformacji ustrojowej jest ściśle skorelowany z procesem demokratyzacji państwa, w którym zaczęto wprowadzać rozwiązania mające służyć rzeczywistej realizacji zasady zwierzchniej władzy Narodu, stanowiącej podstawę ustroju demokratycznego. Analiza obowiązujących w tym czasie podstaw prawnych nie dowodzi jednak diametralnej różnicy w zakresie realizacji władzy podmiotu suwerenności w stosunku do okresu PRL. Wyjątkiem była ustawa konstytucyjna z 1992 r., która po nowelizacji wprowadzonej w 1994 r. dopuszczała możliwość wystąpienia z obywatelską inicjatywą konstytucyjną. Swego rodzaju bierność wobec regulowania nowych form uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa mogła wynikać z „miernego poziomu demokratycznych umiejętności i nawyków. [Społeczeństwo] nie miało bowiem nadmiaru okazji do ich nabycia. [...] dotyczy to w równej mierze polskich elit politycznych, które również dopiero się uczą, jak sprawować demokratycznie władzę”¹⁸⁷. Działania prawodawcy nie odzwierciedlały postulatów doktryny. W literaturze przedmiotu podkreślano bowiem rolę czynnika społecznego we wzmacnianiu demokratyczności procesu stanowienia prawa i apelowano o rozszerzenie katalogu form włączenia obywateli w działalność legislatywy, w szczególności o obywatelską inicjatywę ustawodawczą.

Zdecydowanym zwolennikiem konstytucjonalizacji tej instytucji był A. Szmyt¹⁸⁸. Postulował on wprowadzenie bezpośredniej inicjatywy ludowej, w której o zatwierdzeniu obywatelskiego wniosku legislacyjnego mieliby decydować obywatele w drodze referendum. W konsekwencji przyjęcie inicjatywy ludowej odbywałoby się z pominięciem organów władzy państwowej. Według tego autora obywatelski projekt ustawy mógł podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który badałby spełnienie wymogów formalnych i materialnych¹⁸⁹. Prezentowana koncepcja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w pełni wpisuje się w propagowaną w literaturze prawniczej lat 90. XX w. ideę udziału obywateli w rządzeniu państwem. Idea ta była podyktowana chęcią wzmocnienia demokratyzacji państwa, w którym kluczową rolę przypisuje się

¹⁸⁷ M. Gulczyński, *Urzeczywistnianie...*, s. 16.

¹⁸⁸ Zob. A. Szmyt, *Ustawa referendalna*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 68–69.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

procesowi stanowienia prawa. W ocenie T. Fuksa „nie wiadomo, czy uregulowanie jakiejś sprawy przyjęte w drodze demokracji bezpośredniej będzie lepsze, niż gdyby dokonał go parlament. Wydaje się jednak, że przepisy, na podjęcie których obywatele mają bezpośredni wpływ, będą przez nich zwykle bardziej respektowane i realizowane niż prawa nadane odgórnie”¹⁹⁰. O konieczności oddziaływania Suwerena na bieg postępowania ustawodawczego i zapewnienie jego demokratyczności przekonywał także J. Jaskiernia¹⁹¹. Uważał on, że „[c]elem postępowania ustawodawczego winno być bowiem nie tylko to, by doprowadzić do uchwalenia ustawy, ale również to, by odzwierciedlała ona poglądy większości społeczeństwa, a przynajmniej te, które zostały uzgodnione w dostępnych obywatelom procedurach konsultacyjnych”. W ocenie autora im bardziej ustawa odpowiada oczekiwaniom społecznym, tym bardziej maksymalizuje szanse na jej prawidłowe wdrożenie, a minimalizuje konieczność nowelizacji. Przekonywał także, że udział czynnika społecznego w procesie ustawodawczym ma wpływ na jakość stanowionego prawa¹⁹².

W okresie przemian demokratycznych zachodzących w Polsce doktryna podkreślała konieczność możliwie szerokiego włączenia obywateli w procesy podejmowania decyzji w państwie, w tym także decyzji prawotwórczych. Skutkowało to co do zasady entuzjastycznym podejściem do inkluzyjności procesu ustawodawczego. Postulaty doktryny znalazły odzwierciedlenie w przeważającej większości projektów nowej konstytucji. Zagadnienie partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw zostało także podjęte w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

1.3.3. Prace konstytucyjne

1.3.3.1. Uwagi wprowadzające

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. wymagały formalnego potwierdzenia w ustawie zasadniczej. Konieczność wydania nowej konstytucji podkreślano już podczas obrad Okrągłego Stołu. Cel ten osiągnięto dopiero w 1997 r., a do tego czasu trwały długotrwałe prace nad jej przygotowaniem.

¹⁹⁰ T. Fuks, *Relacja między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską w przyszłej konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6, s. 84.

¹⁹¹ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 157.

¹⁹² *Ibidem*, s. 149–150.

Za R. Chruściakiem¹⁹³ można je podzielić na trzy zasadnicze etapy. Ostatni z nich bezpośrednio poprzedzał uchwalenie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dlatego głównie na niej zostanie skoncentrowana uwaga w tej części rozważań. Zawężenie analizy nie zwalnia jednak z obowiązku poszukiwania instytucji partycypacji obywatelskiej na dwóch pozostałych etapach prac.

W syntetycznym omówieniu trzech etapów prac nad nową konstytucją należy wskazać, że pierwszy etap prac rozpoczęto 7 grudnia 1989 r. powołaniem przez Sejm i Senat sejmowej i senackiej komisji konstytucyjnych. Komisje te nie podjęły wspólnych prac, a nawet – jak zauważono w doktrynie – w pewnym sensie ze sobą konkurowały¹⁹⁴. W tym czasie przygotowano dwa projekty parlamentarne, a ożywiona dyskusja na temat konstytucji skutkowała powstaniem projektów i założeń konstytucyjnych opracowanych przez środowiska pozaparlamentarne, mianowicie przez ugrupowania polityczne i środowiska naukowe¹⁹⁵. Każdy z tych projektów odwoływał się do idei suwerenności Narodu, nie wszystkie jednak przewidywały formy jej bezpośredniego urzeczywistnienia, szczególnie w procesie ustawodawczym. Spośród jedenastu projektów konstytucji tylko cztery – autorstwa Komisji Konstytucyjnej Sejmu i Komisji Konstytucyjnej Senatu, Konfederacji Polski Niepodległej (dalej: projekt KPN) oraz zespołu badawczego pod kierownictwem prof. S. Zawadzkiego – zawierały postanowienia dotyczące obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Może to świadczyć o dość ostrożnym podejściu do tej instytucji¹⁹⁶ w początkowej fazie prac nad konstytucją.

Wspólnym elementem regulacji inicjatywy ludowej w projektach parlamentarnych i KPN był wymagany do skutecznego wystąpienia z inicjatywą próg poparcia co najmniej 100 000 obywateli. Pewne różnice występowały w zakresie przedmiotu, którego miał dotyczyć obywatelski projekt ustawy. Mógł on zasadniczo regulować każdą materię, z wyjątkiem konstytucyjnej i budżetowej. W sejmowym projekcie konstytucyjnym wyłączono także możliwość podejmowania inicjatywy obywatelskiej w sprawach podatkowych, w senackim projekcie – amnestii,

¹⁹³ Zob. R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997, s. 5–6.

¹⁹⁴ Zob. J. Pietrzak, *Problemy konstytucyjne w programie i działaniu Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP)*, „Przegląd Sejmowy” 1995, t. 3, nr 11, s. 149.

¹⁹⁵ Treść wszystkich powstałych w tym czasie projektów została przedstawiona w: *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, red. M. Kallas, Warszawa 1992.

¹⁹⁶ Zob. T. Mołdawa, *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, s. 122.

a w projekcie KPN inicjatywę ustawodawczą w sprawach dotyczących obowiązkowej służby wojskowej, absolutorium rządu przyznano zaś innym podmiotom wyposażonym w inicjatywę ustawodawczą. Warto odnotować jako swego rodzaju nowość, że zgodnie z senackim projektem ustawy zasadniczej wniosek o obywatelską inicjatywę ustawodawczą miał podlegać wstępnej ocenie co do zgodności z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Z kolei projekt konstytucji prof. S. Zawadzkiego przewidywał możliwość wystąpienia z inicjatywą ludową w formie petycji. Mogła ona dotyczyć zarówno projektu ustawy, jak i zmiany konstytucji. W pierwszym przypadku wymagano poparcia dla inicjatywy 50 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu, z kolei inicjatywę zmiany konstytucji powinno poprzeć 100 000 obywateli z czynnym prawem wyborczym do Sejmu, zamieszkujących na obszarze co najmniej trzech województw. W projekcie tym zastrzeżono, że rozpatrzenie projektu zmiany konstytucji przez Sejm musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi i publiczną dyskusją. Nie mógł on dotyczyć szeroko rozumianych kwestii finansów publicznych.

Na pierwszym etapie prac nad konstytucją podjęto także próbę przywrócenia instytucji petycji do porządku prawnego państwa. Została ona przewidziana zaledwie w trzech projektach konstytucji, co w ocenie E. Wójcickiej „[...] świadczy o nikłym zainteresowaniu ich twórców polityczną rolą, jaką obywatele za ich pośrednictwem mogliby spełniać w demokratycznym państwie prawnym”¹⁹⁷. Instytucja petycji znalazła się w projekcie senackim, projekcie prof. S. Zawadzkiego, a także w projekcie autorstwa profesorów J. Zakrzewskiej i J. Ciemniewskiego. W pierwszym z wymienionych projektów prawo petycji zostało przyznane obywatelom, którzy mogli wносить je zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo. Adresatami mogły być wszelkie władze państwowe i samorządowe. W projekcie prof. S. Zawadzkiego obywatele mieli prawo wnoszenia do organów państwowych zbiorowych petycji w sprawach o znaczeniu publicznym. Szczegóły składania petycji miała określać ustawa. Przepis przewidujący prawo składania petycji w projekcie profesorów J. Zakrzewskiej oraz J. Ciemniewskiego był wręcz tożsamy z postanowieniem senackiego projektu dotyczącym tej instytucji. Obywatele mieli prawo wnoszenia petycji indywidualnie i zbiorowo do wszystkich organów państwa i samorządu.

Pierwszy etap prac nad konstytucją, pomimo trwających prac parlamentarnych, nie zakończył się jej uchwaleniem. Dowiódł on jednak dużego zainteresowania materia

¹⁹⁷ E. Wójcicka, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 4, s. 34.

konstytucyjną nie tylko wśród parlamentarzystów, lecz także wśród przedstawicieli środowisk politycznych i naukowych. Wskutek przekonania, że nową konstytucję powinien uchwalić parlament pochodzący w pełni z demokratycznych wyborów, skrócono X kadencję Sejmu PRL, a misję podjęcia prac nad nową ustawą zasadniczą powierzono nowemu parlamentowi.

Drugi etap prac nad konstytucją rozpoczął się w październiku 1991 r. przygotowaniem do wydania ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Zgodnie z jej postanowieniami Konstytucja RP miała zostać uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, a następnie przyjęta w drodze referendum przez obywateli. Początkowo w konstytucyjną inicjatywę ustawodawczą została wyposażona Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, w skład której wchodziło 46 posłów i 10 senatorów (dalej: Komisja Konstytucyjna), grupa co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz Prezydent RP. Po ukonstytuowaniu się Komisji Konstytucyjnej w dniu 30 października 1992 r. rozpoczął się sześciomiesięczny czas na wnoszenie projektów konstytucji. Złożono w tym czasie siedem projektów¹⁹⁸. Ze względu na to, że w maju 1993 r. nastąpiło rozwiązanie Sejmu, nie rozpoczęto prac nad niektórymi projektami. Rozpatrzone je dopiero po wyborach, które odbyły się 19 września 1993 r., co tłumaczy powód, dla którego w tym miejscu zrezygnowano z omawiania treści tych projektów.

Ostatni, trzeci etap prac konstytucyjnych rozpoczął się wraz z ukonstytuowaniem się Komisji Konstytucyjnej w dniu 9 listopada 1993 r.¹⁹⁹, tj. w nowej kadencji Sejmu. W ciągu sześciu miesięcy do sekretariatu komisji wpłynęły trzy projekty nowej konstytucji. Mowa o: projekcie Prezydenta RP Lecha Wałęsy (dalej: projekt prezydencki) rozszerzonym w porównaniu z projektem wniesionym w 1993 r. o Kartę praw i wolności; projekcie Unii Demokratycznej (dalej: projekt UD) oraz projekcie Sojuszu Lewicy Demokratycznej (dalej: projekt SLD)²⁰⁰. Na mocy nowelizacji ustawy konstytucyjnej z 1992 r., która nastąpiła w 1994 r., przyzwolono, aby projekty konstytucji złożone podczas I kadencji Sejmu mogły być rozpatrywane przez Komisję

¹⁹⁸ Złożone projekty konstytucji zostały przygotowane przez: Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unię Demokratyczną, Polskie Stronnictwo Ludowe i Unię Pracy, prezydenta RP Lecha Wałęsę, Konfederację Polski Niepodległej i Porozumienie Centrum. Teksty projektów zostały zawarte w: *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. Sekretariat Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1993.

¹⁹⁹ Szerzej na temat przebiegu prac konstytucyjnych w: R. Chruściak, *Przygotowanie..., passim*.

²⁰⁰ Prezydent RP, a także przedstawiciele SLD oraz UD wycofali projekty złożone w I kadencji parlamentu.

Konstytucyjną także na trzecim etapie prac konstytucyjnych²⁰¹. Rozwiązanie to znalazło zastosowanie w przypadku czterech projektów konstytucji złożonych w 1993 r., mianowicie odnośnie do projektów: Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji (dalej: projekt senacki), Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy (dalej: projekt PSL i UP), Konfederacji Polski Niepodległej (dalej: projekt KPN) oraz ostatecznie wycofanego projektu²⁰² Porozumienia Centrum (dalej: projekt PC). Korzystająca z obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej NSZZ „Solidarność” przygotowała projekt konstytucji, który 5 września 1994 r. został złożony przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego. Był to jedyny obywatelski projekt konstytucji. W konsekwencji Komisja Konstytucyjna pracowała nad siedmioma projektami.

1.3.3.2. Instytucje partycypacji obywatelskiej w projektach Konstytucji RP zgłoszonych w latach 1993–1994

W projektach ustawy zasadniczej w zakresie problematyki demokracji partycypacyjnej była widoczna „powszechna akceptacja dla takich form demokracji z jednej strony, z drugiej jednak bardzo ostrożne podejście do zapewnienia takim instrumentom gwarancji skuteczności”²⁰³. Każdy z siedmiu (wraz z wycofanym projektem PC) projektów konstytucji został oparty na zasadzie suwerenności Narodu. W większości z nich odwoływano się także do ogólnych postanowień, na mocy których obywatelom przyznawano – w zależności od nazewnictwa przyjętego w projekcie – prawo udziału w sprawowaniu władzy, prawo uczestnictwa w życiu publicznym, prawo uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi lub prawo uczestnictwa w decydowaniu o sprawach publicznych²⁰⁴. Prawa te zależnie od projektu można było

²⁰¹ Zob. K. Działocha, A. Gwiżdż, P. Sarnecki, *Opinia prawna w przedmiocie przewidywanych skutków przywrócenia „mocy obowiązującej” projektom konstytucji zgłoszonym w toku poprzedniej kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 128.

²⁰² Projekt Porozumienia Centrum decyzją III Kongresu tego ugrupowania – pomimo braku podstawy prawnej dla takiego rozwiązania – został wycofany. Więcej w: P. Sarnecki, *Dopuszczalność i konsekwencje wycofania projektów konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 141–144.

²⁰³ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 148.

²⁰⁴ Art. 30 ust. 1 projektu UD: „Każdy obywatel ma prawo uczestnictwa w życiu publicznym”; art. 35 projektu senackiego: „Obywatele mają prawo udziału w sprawach publicznych bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli”; art. 18 ust. 1 projektu prezydenckiego Karta praw i wolności: „Obywatel polski ma prawo uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi osobiście lub przez swoich przedstawicieli. Ustawa określa zasady udziału w kierowaniu sprawami publicznymi”; art. 43 ust. 1 projektu SLD: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w decydowaniu w sprawach publicznych za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, w drodze referendum, poprzez samorząd lub w innych formach”; art. 34 ust. 1 projektu PSL: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi”.

realizować osobiście, bezpośrednio, w drodze referendum, poprzez przedstawicieli, samorząd bądź – jak wskazano w projekcie SLD – w innych formach. Ogólny charakter przywoływanych postanowień pozwalał na ich szeroką interpretację. Nie można wykluczyć, że przyjęcie ich jako swego rodzaju prawa do partycypacji mogłoby stanowić podstawy konstytucyjne dla niewymienionych *expressis verbis* w Konstytucji RP form udziału czynnika społecznego w procesie ustawodawczym.

Wśród mechanizmów uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw, do których projekty konstytucji odwoływały się bezpośrednio, należy zwrócić uwagę na instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W niemal wszystkich projektach (poza projektem UD) zakładano jej wprowadzenie w formie pośredniej inicjatywy ludowej. Próby ujęcia tej instytucji w projektach ustawy zasadniczej różniły się od siebie, zwłaszcza w zakresie wymaganego poparcia obywatelskiego dla inicjatywy. Najbardziej liberalny pod tym względem okazał się projekt PSL, w którym wymagano zebrania podpisów co najmniej 50 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Z kolei – co może być pewnym zaskoczeniem – największego poparcia, aż 200 000 wyborców, oczekiwano w projekcie obywatelskim. W projekcie SLD próg poparcia wynosił 150 000 wyborców, a w projektach prezydenckim i senackim – 100 000 wyborców. Z kolei w projekcie opracowanym przez Klub Parlamentarny KPN postanowiono, że obywatelskie projekty ustaw mogą być zgłaszane i podpisywane przez 100 000 obywateli. Przepis ten mógł budzić pewne wątpliwości w praktyce jego stosowania. Wynikało z niego bowiem, że inicjatywę mogli poprzeć i o nią wystąpić niepełnoletni bądź pozbawieni praw publicznych obywatele Rzeczypospolitej. Wydaje się jednak, że autorzy tego projektu nie opowiadali się za taką interpretacją przepisu. Możliwe, że zasady realizacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej miały zostać doprecyzowane w ustawie wykonującej ten przepis konstytucyjny. Niemniej należy zauważyć, że charakterystyka podmiotów uprawnionych do poparcia inicjatywy ustawodawczej powinna być określona przez ustawodawcę konstytucyjnego²⁰⁵.

W większości projektów²⁰⁶ obywatelska inicjatywa ustawodawcza przybierała formę inicjatywy sformułowanej, co w konsekwencji wymagało przygotowania konkretnego projektu ustawy. Co do zasady mógł on dotyczyć każdej materii,

²⁰⁵ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 112.

²⁰⁶ Należy odnotować, że projekt konstytucji PSL i UP oraz projekt konstytucji KPN nie określały formy, jaką powinna przybrać obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Wydaje się jednak, że interpretacja konkretnych postanowień przewidujących tę instytucję wyklucza możliwość wystąpienia z inicjatywą niesformułowaną.

a wyłączenia dotyczyły zmiany konstytucji (z wyjątkiem projektu PSL, który dopuszczał obywatelską inicjatywę w zakresie zmiany konstytucji) oraz materii zarezerwowanej do regulacji przez inne podmioty. W projekcie KPN inicjatywa w sprawach budżetowych czy poboru do służby wojskowej należała wyłącznie do Prezydenta RP, a w sprawie udzielenia absolutorium rządowi – wyłącznie do Senatu. W senackim projekcie konstytucji ograniczenie to polegało na enumeratywnym wyliczeniu materii, które nie mogły być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Oprócz zmiany konstytucji należały do niej sprawy budżetu i amnestii.

Trybunał Konstytucyjny odgrywał szczególną rolę w realizacji inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W projekcie SLD miał on rozstrzygać o prawidłowości wykonania inicjatywy ustawodawczej przez wyborców, z kolei w projekcie obywateli – o ważności wniosku obywatelskiego. W senackim projekcie ustawy zasadniczej Trybunał miał dokonywać wstępnej oceny zgodności wniosku w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z konstytucją. Wyjątkowość tego rozwiązania polegała na tym, że kontroli prewencyjnej Trybunału Konstytucyjnego miał zostać poddany akt, wobec którego nie wszczęto jeszcze postępowania ustawodawczego. Propozycje projektodawców pozytywnie ocenił P. Uziębło, według którego „należy domniemywać, że intencją autorów [...] było zapobieżenie wszczęcia długotrwałej i niewątpliwie kosztownej procedury gromadzenia poparcia dla projektu legislacyjnego, który nie mógłby zostać uznany za dopuszczalny”²⁰⁷. Pomimo niewątpliwych zalet tego rozwiązania nie znalazło się ono w ostatecznym tekście Konstytucji RP.

Propozycje przepisów dotyczących wprowadzenia inicjatywy ludowej do polskiego porządku prawnego były dość lapidarne. Miały zostać rozwinięte w ustawach lub ustawie organicznej, do których odwoływano się w analizowanych projektach konstytucji. Dla przykładu w przepisie projektu prezydenckiego, na mocy którego przyznano obywatelom inicjatywę ustawodawczą, wskazano, że „zasady i tryb postępowania z projektem określa ustawa”.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza miała podobną konstrukcję we wszystkich omawianych projektach konstytucji. Została pomyślana jako pośrednia inicjatywa ludowa, co do zasady o charakterze sformułowanym, wymagająca uzyskania określonej wielkości poparcia wśród obywateli.

²⁰⁷ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 115.

Na komentarz zasługuje także instytucja petycji przewidziana w przeważającej większości projektów (z wyjątkiem projektów PSL i UP oraz KPN) wniesionych na trzecim etapie prac nad konstytucją. Popularność petycji w projektach konstytucji pomogła przełamać sceptycyzm członków Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli Komisji Konstytucyjnej wobec tej formy uczestnictwa w sprawowaniu władzy przez obywateli i przesądziła o podjęciu prac nad wprowadzeniem prawa petycji do ustawy zasadniczej²⁰⁸. W projektach tych prawo petycji zostało umieszczone w rozdziałach dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela. Ze względu na miejsce w pobliżu innych praw o charakterze politycznym można przyjąć, że wnioskodawcy zaszeregowali prawo petycji do katalogu praw i wolności politycznych.

Zgodnie z intencją projektodawców petycje można było składać zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, przy czym zbiorowy charakter petycji przewidziano wyłącznie w projekcie SLD. Co do zasady w projektach petycje były traktowane jako prawo obywatelskie, z wyjątkiem projektu prezydenckiego, w którym prawo to przysługiwało każdemu. Petycje mogły być adresowane do różnych podmiotów: w projekcie prezydenckim do „Sejmu, Senatu, każdego organu władzy wykonawczej, samorządu lub organizacji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi przez państwo”, w projekcie obywatelskim do „wszelkich władz państwowych i samorządowych”, w projekcie UD do „wszystkich organów wypełniających funkcje publiczne”, w projekcie SLD do „organów państwowych”, a w projekcie senackim „do wszelkich władz państwowych i samorządowych”.

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego petycji należy zauważyć, że zgodnie z postanowieniem projektu prezydenckiego można było je składać „w interesie własnym, innych osób lub interesie społecznym”, z kolei w projekcie SLD – „w sprawach o znaczeniu publicznym”. Pozostałe trzy projekty nie odnoszą się do tej kwestii, wobec czego można założyć, że petycje mogły być składane w każdej sprawie. W analizowanych projektach nie określono przesłanek, które miałyby ograniczać wykonywanie prawa petycji, co jednak nie oznacza, że projektodawcy przyznawali petycji charakter prawa absolutnego. Jak zauważa E. Wójcicka, „[b]rak jakichkolwiek klauzul ograniczających w przepisach regulujących prawo petycji należy interpretować jako odesłanie do ogólnych postanowień dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela”²⁰⁹.

²⁰⁸ Zob. E. Wójcicka, *Przywrócenie...*, s. 34; Wypowiedź J. Gwiżdża, „Biuletyn KKZN” 1995, t. X, s. 162.

²⁰⁹ E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 128.

Projekty konstytucji nie przewidywały szczegółowych uregulowań dotyczących zasad wnoszenia i trybu rozpatrywania petycji. W projekcie prezydenckim oraz projekcie SLD sprawy te miała określać ustawa. Pomimo że w pozostałych projektach nie przewidziano takiej delegacji wprost, należy przypuszczać, że postępowanie w sprawie petycji pozostawiono do uregulowania ustawodawstwu zwykłemu.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że propozycje regulacji prawa petycji w projektach konstytucji złożonych na ostatnim etapie prac konstytucyjnych różniły się od siebie. W sposób szczególny wyróżnia się projekt obywatelski, który jako jedyny zobowiązywał władze państwowe i samorządowe do odpowiedzi na adresowane do nich petycje, dzięki czemu najpełniej ze wszystkich wspomnianych projektów ujmował prawo petycji.

W odniesieniu do problematyki podejmowanej w niniejszych rozważaniach warto zwrócić uwagę na funkcję, jaką projektodawcy przypisywali instytucji petycji. W uzasadnieniu do projektu senackiego przyjęto, że prawo każdego obywatela do petycji, obok prawa do udziału w sprawach publicznych i prawa do obejmowania urzędów publicznych oraz praw wyborczych i innych praw, „[...] wypełnić ma konkretną treścią konstytucyjne określenie istoty państwa jako dobra wspólnego i zapewnić wpływ obywateli na sprawy państwowe i sposób ich prowadzenia”²¹⁰. W pracach nad ostatecznym kształtem przepisu regulującego prawo petycji wspomniano także o funkcji kontrolnej, jaką petycja miała pełnić obok instytucji skarg i wniosków.

Omawiane postanowienia projektów konstytucji przewidywały wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz petycji. Korzystający z nich obywatele mieli zostać włączeni w podejmowanie decyzji państwowych, w tym decyzji prawotwórczych. Obie formy uczestnictwa obywateli w życiu publicznym znalazły się w obowiązującym tekście Konstytucji RP. Ich ostateczny kształt został wypracowany podczas prac Komisji Konstytucyjnej, których przebieg przedstawiono poniżej.

1.3.3.3. Instytucje partycypacji obywatelskiej w pracach przygotowawczych nad tekstem Konstytucji RP (1993–1997)

Problematyka partycypacji obywatelskiej podczas prac konstytucyjnych nie budziła większych kontrowersji. Cel, jaki przyświeca analizie przebiegu prac nad Konstytucją

²¹⁰ Uzasadnienie do projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Senatu I Kadencji wniesionego 24 marca 1993 r., [w:] *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 1, red. R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 179.

RP, to poznanie intencji twórców ustawy zasadniczej pomocnych w dokonywaniu wykładni obowiązujących przepisów konstytucyjnych.

Podczas posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21–23 września 1994 r. odbyło się pierwsze czytanie projektów konstytucji. Po debacie wszystkie projekty zostały skierowane do Komisji Konstytucyjnej, która zgodnie z postanowieniami ustawy konstytucyjnej z 1992 r. była odpowiedzialna za przygotowanie projektu.

W październiku 1994 r. przeprowadzono debatę sejmową na temat zasadniczych kwestii ustrojowych, wskazanych – zgodnie z art. 3 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. – przez Komisję Konstytucyjną. Po przeprowadzeniu debaty rozpoczął się trwający do końca 1994 r. okres intensywnych prac podkomisji stałych, zakończony uchwaleniem Wielowariantowego jednolitego projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ten stał się w styczniu 1995 r. przedmiotem prac Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, której zadaniem było ujednoczenie terminologii i nazewnictwa przyjętego w nowej ustawie zasadniczej. Efektem prac podkomisji redakcyjnej był Projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym) z dnia 20 stycznia 1995 r. Kilka dni później Komisja Konstytucyjna przyjęła go w nieznacznie zmienionej formule pod tytułem Projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym) z dnia 26 stycznia 1995 r.²¹¹ (dalej: wariantowy projekt konstytucji).

W art. 44 ust. 1 wariantowego projektu konstytucji umieszczonym w rozdziale II poświęconym wolnościom, prawom oraz obowiązkom człowieka i obywatela przyjęto ogólne uprawnienie, zgodnie z którym „[o]bywatel polski ma prawo uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi na zasadach określonych w ustawie”. Prawo to można było realizować m.in. w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z art. 44 ust. 3 tego projektu „[k]ażdy, komu przysługują prawa wyborcze, może wnieść do Sejmu projekt ustawy pod warunkiem, że znajdzie poparcie dla niej co najmniej stu tysięcy wyborców”. Zasady korzystania z tego prawa politycznego miała określać ustawa.

Institucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w ujęciu wariantowym znalazła się także w rozdziale III wariantowego projektu konstytucji dotyczącym źródeł prawa, w podrozdziale poświęconym ustawodawstwu. Zgodnie z wariantem I art. 105

²¹¹ Tekst projektu w: *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 2, red. R. Chruściak, Warszawa 1997.

ust. 4 komentowanego projektu „[i]nicyjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”. W wariantcie II tego przepisu proponowano skreślenie ust. 4 odnoszącego się do inicjatywy obywatelskiej.

W literaturze przedmiotu zastanawiano się nad motywacją towarzyszącą regulacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w dwóch rozdziałach wielowariantowego projektu konstytucji. W opinii P. Uziębły przepis art. 44 ust. 3 wariantowego projektu konstytucji rodził po stronie Sejmu wyłącznie możliwość rozpatrzenia projektu wniesionego przez obywateli, a nie obowiązek jego przyjęcia, który wynikał z treści projektowanego art. 105 ust. 4 w I wariantcie. W konsekwencji instytucja z art. 44 ust. 3 to nie „klasyczna inicjatywa ustawodawcza, a pewne szczególne prawo petycji”²¹². Autor ten uważał, że przyjęcie innej interpretacji komentowanej wersji przepisów pozbawiałoby zasadności umieszczenia dwóch możliwości ujęcia inicjatywy ludowej w projekcie konstytucji.

Z kwalifikacją uprawnienia określonego w art. 44 ust. 3 wariantowego projektu konstytucji jako prawa petycji nie zgadzał się J. Kuciński. W jego ocenie przepis ten miał „od strony merytorycznej dotyczyć prawa politycznego obywateli”, z kolei art. 105 ust. 4 w wariantcie I dotyczył „spraw inicjatywy ustawodawczej również od strony formalno-organizacyjnej, związanej z procesem stanowienia prawa o mocy ustawy”²¹³. Autor stał na stanowisku, że przyjęcie art. 105 w wariantcie II nie podważało funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z art. 44 ust. 3 wariantowego projektu konstytucji, którą należało traktować jako formę uczestnictwa obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi.

Komentowane w doktrynie rozbieżności w ujęciu inicjatywy ludowej w wariantowym projekcie konstytucji z jednej strony świadczą o trudnościach w rozumieniu znaczenia tej instytucji występujących na początkowym etapie prac Komisji Konstytucyjnej, z drugiej zaś odzwierciedlają podwójną istotę tej instytucji, która jest jednocześnie obywatelskim prawem politycznym i elementem koniecznym do wszczęcia postępowania ustawodawczego.

Petycja była kolejną formą partycypacji obywatelskiej przewidzianą w wariantowym projekcie konstytucji. Prawo petycji zostało ujęte w art. 47 tego projektu

²¹² P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 116.

²¹³ J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-politologiczne*, Warszawa 2018, s. 29–30.

w dwóch wariantach: 1) „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej, które są obowiązane je rozpatrzyć”; 2) „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrywania petycji i wniosków określa ustawa”. Dwuwariantowość była podyktowana nie tylko różnicami w rozumieniu tej instytucji, lecz także dystansem wobec jej regulacji w ustawie zasadniczej.

Podczas obrad Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję poprzedzających przyjęcie art. 47 wariantowego projektu konstytucji zaproponowano, aby instytucja petycji została uregulowana w jednym przepisie obok instytucji skarg kierowanych do organów władzy publicznej i organizacji społecznych. Zabieg ten był uzasadniony podobieństwem instytucji i akcentował kontrolny charakter petycji. W ostateczności propozycja nie została przyjęta²¹⁴.

Podkomisja analizująca kształt zaproponowanego przez Podkomisję Praw i Obowiązków Obywateli przepisu art. 50 dotyczącego prawa petycji, zgodnie z którym „[k]ażdy może składać petycje zbiorowe oraz wnioski indywidualne w interesie społecznym do organów publicznych. Tryb rozpatrywania petycji i wniosków określa ustawa”, zakwestionowała formułę „petycji zbiorowych”, uznała ją za niejednoznaczną, mylnie sugerującą istnienie „petycji indywidualnych”²¹⁵. Podkomisja krytykowała także niewłaściwy i bardzo ocenny charakter sformułowania „w interesie społecznym” i ostatecznie z niego zrezygnowała²¹⁶.

Ostatnim problemem, którym na tym etapie zajmowała się podkomisja, był obowiązek udzielenia odpowiedzi na wniesione petycje. Apelowano zarówno o zamieszczenie w tekście konstytucji wyraźnego zobowiązania władz publicznych do ich rozpatrzenia²¹⁷, jak i o zrezygnowanie z nakładania takiego obowiązku, gdyż mogły wystąpić problemy z jego egzekwowaniem²¹⁸. Natomiast propozycję przekazania do uregulowania w ustawie zwykłej trybu rozpatrywania petycji uznano za zbędny formalizm, obowiązek odpowiedzi powinien bowiem wynikać z powinności politycznej²¹⁹.

²¹⁴ Zob. wypowiedź L. Wiśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI, s. 222.

²¹⁵ Zob. wypowiedź A. Rzeplińskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI, s. 222.

²¹⁶ Zob. wypowiedź J. Wiatra, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI, s. 222.

²¹⁷ Zob. wypowiedź A. Kwaśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI, s. 222.

²¹⁸ Zob. wypowiedź R. Grodzickiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI, s. 222. Wskazywał on na brak instrumentów egzekucji obowiązku odpowiedzi na postulaty kierowane do posłów i senatorów.

²¹⁹ Zob. wypowiedź J. Ciemnińskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI, s. 222.

Przygotowanie w styczniu 1995 r. wariantowego projektu konstytucji pozwoliło Komisji Konstytucyjnej na podjęcie prac nad jego poszczególnymi artykułami i rozdziałami. Na posiedzeniu w dniu 21 marca 1995 r. obradowano nad uchwaleniem art. 44 ust. 1 tego projektu dotyczącego uczestnictwa obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi, określanego w literaturze przedmiotu jako „prawo do partycypacji”²²⁰ czy „ogólna zasada partycypacji obywateli w działalności publicznej”²²¹. Próby konstytucjonalizacji tego prawa świadczą o dość dużym zainteresowaniu udziałem czynnika społecznego w kształtowaniu polityki państwa wśród członków Komisji Konstytucyjnej. Niemniej podczas dyskusji padły także słowa sprzeciwu wobec regulacji prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi przez obywateli w konstytucji²²². Ekspert Komisji Konstytucyjnej K. Działocha sygnalizował trudności z interpretacją zwrotu „kierowanie sprawami publicznymi” i przywoływał skojarzenia komentowanego przepisu z niestosowanym w praktyce art. 86 Konstytucji PRL po zmianach²²³. Ostatecznie zrezygnowano z wprowadzenia zasady partycypacji, którą zgodnie z intencją członków Komisji Konstytucyjnej wyrażono w przepisach dotyczących zasady zwierzchnictwa Narodu oraz zasady społeczeństwa obywatelskiego²²⁴.

Analizowany przez Komisję Konstytucyjną przepis art. 44 w ust. 3 wariantowego projektu konstytucji odwoływał się także do instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zaliczanej do katalogu wolności i praw politycznych. Członkowie komisji byli co do zasady zgodni w kwestii konieczności konstytucjonalizacji tej instytucji i opowiadali się za jej przeniesieniem do rozdziału poświęconego ustawodawstwu²²⁵. Postulowali jednak usunięcie przepisu art. 44 ust. 3 wariantowego projektu konstytucji ze względu na powtórzenie treści tego prawa w art. 105 ust. 4

²²⁰ P. Kuczma, *Model...*, s. 95–96.

²²¹ A. Rytel-Warzocho, *Instytucja petycji w Polsce oraz krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 238, s. 6.

²²² Zob. wypowiedź L. Pastusiaka, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 56: „Gwarantowanie uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest niepoważne”.

²²³ Zob. „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 54; Art. 86 Konstytucji PRL: „Obywatele mają prawo uczestniczenia w sprawowaniu kontroli społecznej, konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju oraz zgłaszają wnioski”.

²²⁴ Zob. „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 54, 56; A. Kwaśniewski zwracał uwagę, że „[...] prawo uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi zostało w wystarczającym zakresie uregulowane w innych przepisach”. Przywoływał przepisy dotyczące suwerenności Narodu, wolności i tworzenia partii politycznych i związków zawodowych.

²²⁵ Zob. wypowiedź A. Grześkowiak, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 55, 57. Należy także odnotować zgoła odmienne stanowisko: A. Rzepliński przekonywał, że usunięcie przepisu o inicjatywie ludowej z rozdziału poświęconego prawom i wolnościom politycznym byłoby merytorycznie niewskazane, i postulował pozostawienie tego przepisu w obrębie rozdziału II.

w I wariantcie²²⁶. Debata nad wprowadzeniem inicjatywy ludowej do ustawy zasadniczej nie budziła większych kontrowersji²²⁷. W literaturze przedmiotu wskazano, „[...] że zdecydowana większość sił politycznych w tamtym czasie traktowała wprowadzenie inicjatywy obywatelskiej w zakresie ustawodawstwa jako swoistą naturalną konsekwencję demokratyzacji państwa”²²⁸. Przekonanie to towarzyszyło parlamentarzystom, którzy przegłosowali usunięcie ust. 3 z art. 44 wariantowego projektu konstytucji, i pozostawili regulację inicjatywy w rozdziale poświęconym ustawodawstwu.

W czasie debaty Komisji Konstytucyjnej nad art. 105 ust. 4 wariantowego projektu konstytucji przeprowadzonej w dniach 30–31 maja 1995 r. przeciwnicy wprowadzenia inicjatywy ludowej do tekstu konstytucji uznali, że jest ona „środkiem budowy systemu konkurencyjnego w stosunku do zasady przedstawicielstwa”²²⁹. Obawy te dotyczyły nie tyle obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ile instytucji demokracji bezpośredniej *in genere* oraz skutków, jakie obie te instytucje rodzą we wzajemnym powiązaniu. Przewidywano, że wprowadzenie referendum jako formy uchwalania ustaw pozwoli na ich przyjmowanie – tylko z niewielkim wsparciem parlamentarnym – w wyniku inicjatywy ludowej. Osoby sceptycznie nastawione wobec bezpośredniej formy rządów obywateli rozważały, czy podążać w kierunku wprowadzenia takiego modelu ustroju państwa. Przekonywały, że wbrew pozorom nie jest to metoda umacniania demokratycznego państwa prawa, a inicjatywa ludowa byłaby raczej „środkiem na wywoływanie społecznych emocji, a nie racjonalnego kształtowania procesu ustawodawczego”²³⁰. Obawiano się także, że zebranie 100 000 podpisów jest zbyt łatwe do osiągnięcia, w efekcie czego obywatele „zarzucą Sejm projektami ustaw”²³¹. Zarzut ten podnoszono kilkakrotnie podczas prac nad nową konstytucją, choć zdarzały się głosy przeciwne, w których oceniano szanse na

²²⁶ Zob. wypowiedź S. Gebethnera, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 55; Wypowiedź L. Wiśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 55.

²²⁷ Jedyne kontrowersje związane z zasadnością wprowadzania inicjatywy ludowej do tekstu konstytucji na tym etapie prac zgłaszał poseł I. Pastusiak. Wyrażał swoje obawy w kwestii inflacji inicjatyw ustawodawczych. Z tego też względu wnioskował o podniesienie progu popierających projekt, ponieważ liczba 100 000 obywateli była według niego zbyt łatwa do osiągnięcia.

²²⁸ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 12.

²²⁹ Wypowiedź J. Cierniewskiego..., s. 81.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ Wypowiedź R. Grodzickiego..., s. 80–81.

zebranie takiej liczby podpisów jako niewielkie. W konsekwencji pojawiały się propozycje obniżenia progu poparcia²³².

Zwolennicy inicjatywy ludowej przekonywali, że jej wprowadzenie pozwoli rozwiązać żywy w naukach społecznych problem braku możliwości wpływania na prace ustawodawcze przez obywateli. Dostrzegali oni potrzebę większego udziału społeczeństwa w życiu publicznym. Przekonywali, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza będzie sprzyjać podnoszeniu świadomości społecznej i kultury politycznej²³³, ponieważ „inicjatywa obywatelska to nie tylko wniesienie projektu, ale również mobilizacja i manifestacja opinii publicznej”²³⁴. Możliwość wyrażenia opinii publicznej traktowano natomiast jako wyraz sprawnie działającej demokracji. Do innych powodów uzasadniających potrzebę wprowadzenia inicjatywy ludowej zaliczano także: zmienność ekip rządzących, upływ kadencji parlamentu, pilne potrzeby ustawodawcze oraz brak reprezentacji parlamentarnej pewnych grup społecznych. Komisja Konstytucyjna debatowała także nad wprowadzeniem inicjatywy ustawodawczej związków zawodowych. Ostatecznie jednak zrezygnowano z tego pomysłu. Wyjaśniano przy tym, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza służy wszystkim organizacjom społecznym, w tym związkom zawodowym²³⁵. Już na etapie prac konstytucyjnych zauważono potrzebę wydania ustawy dotyczącej inicjatywy obywatelskiej, która określałaby tryb zbierania podpisów, wnoszenia projektów oraz reprezentowania wnioskodawcy obywatelskiego projektu ustawy w Sejmie. Sugerowano, że procedura ta mogłaby być podobna do procedury zgłaszania kandydatów do parlamentu²³⁶. Podejmowano także dyskusję nad koniecznością wykazywania źródła finansowania projektów obywatelskich. Wprowadzenie tego wymogu uzasadniano chęcią dyscyplinowania wszystkich projektodawców, by byli świadomi kosztów, jakie projektowane rozwiązania mogą ze sobą nieść. Podkreślano, że rozważenie skutków finansowych przygotowanego przez obywateli projektu to także „element edukacji i świadomości obywatelskiej”²³⁷. W dyskusji obecne były także głosy przeciwne takiemu rozwiązaniu. Ostatecznie jednak wymóg przedstawienia skutków finansowych rozszerzono na wszystkich wnioskodawców. Apelowano także

²³² Zob. wypowiedź A. Bentkowskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX, s. 18, 20.

²³³ Zob. wypowiedź L. Błądek, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX, s. 20.

²³⁴ Wypowiedź M. Drozdka, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX, s. 19.

²³⁵ Zob. „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX, s. 18.

²³⁶ Zob. wypowiedź P. Winczorka, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX, s. 18.

²³⁷ Wypowiedź A. Kwaśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX, s. 19.

o możliwość wnoszenia poprawek przez wnioskodawcę oraz wycofania projektu obywatelskiego nawet do końca trzeciego czytania. Tłumaczono to tym, że w przypadku projektów poselskich posłowie mają możliwość wpływania na kształt swoich projektów przez całe postępowanie ustawodawcze, obywatele zaś są tej możliwości pozbawieni. Dlatego w sytuacji, w której „końcowe dzieło parlamentu w zasadniczy sposób różni się od pierwotnych założeń wniesionej inicjatywy”, przedstawiciel wnioskodawców powinien być wyposażony w taki środek²³⁸. Propozycja ta nie znalazła poparcia większości. Ostatecznie prace Komisji Konstytucyjnej nad art. 105 ust. 4 wariantowego projektu konstytucji zakończyły się przyjęciem tego przepisu w I wariacie i odrzuceniem II wariantu.

Debata Komisji Konstytucyjnej nad przepisem dotyczącym prawa petycji ujętym w art. 47 wariantowego projektu konstytucji odbyła się 21 marca 1995 r. Podczas obrad rozważano, który wariant tego przepisu przyjąć. Ekspert komisji prof. K. Działocha zwrócił uwagę na brak zasadniczej różnicy między wariantami. W jego ocenie obie wersje art. 47 nakładały na adresata petycji obowiązek odpowiedzi na nie. Opowiadał się on jednak za II wariantem, odsyłającym do uregulowania trybu rozpatrywania petycji w ustawie. Wskazywał, że „[t]ryb ich rozpatrywania powinien być pomyślany jako pewna gwarancja, iż zostaną one uwzględnione”²³⁹. Podkreślał przy tym, że ze względu na naturę prawa petycji i wniosków należy pozostawić dowolność formy ich wnoszenia.

Podczas prac zastanawiano się nad różnicą zachodzącą między petycjami a wnioskami. Próba jej wykazania wywołała rozdźwięk między ekspertami komisji. W opinii prof. L. Wiśniewskiego petycje mają charakter zbiorowy, wnioski zaś indywidualny. Istnieniu jakiegokolwiek merytorycznej różnicy zachodzącej między tymi instytucjami zaprzeczył jednak prof. K. Działocha i zaproponował zastąpienie terminu „wnioski” pojęciem „zażalenia”. Propozycja ta nie spotkała się z aprobatą, w przekonaniu prof. L. Wiśniewskiego zażalenia były środkiem prawnym „idącym nieco dalej”²⁴⁰ niż wnioski.

W następstwie głosowania nad treścią art. 47 wariantowego projektu konstytucji Komisja Konstytucyjna przyjęła następujące brzmienie tego przepisu: „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrywania petycji

²³⁸ Zob. wypowiedź K. Łybackiej, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX, s. 22.

²³⁹ Wypowiedź K. Działochy, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 66.

²⁴⁰ Wypowiedź L. Wiśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 67.

oraz wniosków określi ustawa”. Warto odnotować, że głosowanie to poprzedził komentarz przewodniczącego komisji, który przypomniał o zbiorowym charakterze petycji oraz indywidualnym charakterze wniosków²⁴¹. W ocenie E. Wójcickiej komentującej prace Komisji Konstytucyjnej stanowisko to nie korelowało z ujęciem petycji w większości projektów konstytucyjnych, w których mogły być one wnoszone indywidualnie²⁴².

Problematyka petycji ponownie stała się punktem zainteresowania Komisji Konstytucyjnej, gdy w dniu 11 kwietnia 1995 r. rozpatrywała ona przepis art. 63 wariantowego projektu konstytucji dotyczącego instytucji skarg²⁴³. Członkowie komisji nie byli zgodni co do konieczności umieszczenia tego przepisu w ustawie zasadniczej. Podważali jego zasadność i wskazywali, że został on „w pełni skonsumowany w art. 47”²⁴⁴ dotyczącym petycji. Ekspert komisji prof. L. Wiśniewski przypominał *ratio legis* art. 47 wariantowego projektu konstytucji i przyjął, że przepis ten „miał odnosić się do kwestii natury ogólnej i społecznej, a więc na przykład sygnalizowania inicjatyw ustawodawczych czy niesprawności w funkcjonowaniu organów samorządu”. Z kolei „[a]rt. 63 został natomiast pomyślany jako działania obywateli składających skargi w interesie własnym lub innej osoby. Chodzi o materię objętą rozdziałem Kodeksu postępowania administracyjnego o skargach i wnioskach”²⁴⁵. Uznał, że na podstawie art. 47 można składać petycje i wnioski w interesie zarówno własnym, jak i innych osób i zaproponował skreślenie art. 63. Podobny postulat wysunął senator P. Andrzejewski, który wniósł o usunięcie art. 63, przy czym jednocześnie apelował o ujęcie petycji, wniosków i skarg w jednym przepisie art. 47, ponieważ owe instytucje dotyczą tej samej problematyki.

Nieco odmienne rozwiązanie zaproponował przewodniczący Komisji Konstytucyjnej poseł A. Kwaśniewski. Przychylił się do stanowiska prof. K. Działochoy, zgodnie z którym rolę art. 47 można „tłumaczyć jako instrument ochrony praw politycznych i jako podmiotowe prawo polityczne”²⁴⁶, optował za przeniesieniem art. 47 do art. 63, który „został pomyślany jako środek ochrony wszelkich praw

²⁴¹ Zob. wypowiedź A. Kwaśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 77.

²⁴² Zob. E. Wójcicka, *Przywrócenie...*, s. 36.

²⁴³ Zgodnie z art. 63: „1. Każdy ma prawo składać skargi w interesie własnym lub innej osoby do każdego organu władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. 2. Zasady wnoszenia i tryb rozpatrywania skarg określa ustawa”.

²⁴⁴ Wypowiedź J. Cierniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII, s. 18.

²⁴⁵ Wypowiedź L. Wiśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII, s. 18.

²⁴⁶ Wypowiedź K. Działochoy, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII, s. 19.

i wolności, a więc zarówno politycznych, jak i ekonomicznych i kulturalnych”²⁴⁷. W ocenie przewodniczącego przeniesienie to pozwoliłoby także na szersze wykorzystywanie petycji i wniosków, gdyż mogłyby one dotyczyć również praw ekonomicznych i społecznych.

Podczas debaty pojawiał się także głos przeciwny łączeniu przepisów art. 47 i art. 63. Za ich rozdzielnością opowiadał się ekspert komisji prof. P. Sarnecki. Uważał on, że art. 47 jest jednym z praw politycznych, w którym „chodzi [...] o przejawy udziału obywateli w sprawowaniu suwerenności”, natomiast art. 63, który według niego też jest prawem politycznym, jest przede wszystkim „generalną gwarancją ochrony wielu innych praw obywatelskich”²⁴⁸. Ostatecznie jednak Komisja Konstytucyjna opowiedziała się za umieszczeniem instytucji petycji, skarg i wniosków w jednym przepisie.

Prace Komisji Konstytucyjnej nad propozycjami zawartymi w wariantowym projekcie konstytucji zakończyły się 19 czerwca 1995 r. przyjęciem Projektu jednolitego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁴⁹. W projekcie tym instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej została przewidziana w przepisie art. 103 ust. 4, zgodnie z którym „[i]nicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”. Z kolei art. 52 komentowanego projektu odnoszący się do petycji przyjął następujące brzmienie: „Każdy może składać petycje, wnioski i skargi w interesie własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrzenia petycji, wniosków i skarg określa ustawa”²⁵⁰.

W ramach dalszych prac konstytucyjnych Podkomisja Redakcyjna, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję dokonała zmian treści przepisu dotyczącego prawa petycji polegających na zastąpieniu zwrotów: „każdy może składać” na „każdy ma prawo składać” oraz „tryb rozpatrzenia” na „tryb rozpatrywania”²⁵¹. Obie poprawki były rekomendowane przez grupę ekspertów, której

²⁴⁷ Wypowiedź A. Kwaśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII, s. 20.

²⁴⁸ Wypowiedź P. Sarneckiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII, s. 22.

²⁴⁹ Zob. R. Chruściak, *Projekt jednolitej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1996*, [w:] *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 2, red. R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 147–197.

²⁵⁰ R. Chruściak, *Projekt jednolitej...*, s. 147–197.

²⁵¹ „Biuletyn KKZN” 1996, t. XXXVII, s. 130.

powierzono analizę redakcyjną oraz systematykę Projektu jednolitego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1996 r.

Projekt ten ponownie stał się przedmiotem obrad Komisji Konstytucyjnej, która powróciła do kwestii petycji na posiedzeniu w dniu 1 października 1996 r. W trakcie obrad rozważano zasadność sformułowania „w interesie własnym lub innej osoby za jej zgodą” jako eliminującego wnoszenie petycji w sprawach publicznych, co – jak przekonywał poseł J. Ciemniewski – jest istotą petycji²⁵². Dyskusję na temat usunięcia komentowanej formuły uzupełnił komentarz posła J. Szymańskiego, który zwrócił uwagę, że w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności petycja ma charakter indywidualny. Zaproponował więc poszerzenie dotychczasowego zakresu przedmiotowego petycji²⁵³ o interes publiczny²⁵⁴. Komisja Konstytucyjna przyjęła wniosek posła J. Szymańskiego i przepis dotyczący prawa petycji przybrał brzmienie: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”²⁵⁵.

Prace Komisji Konstytucyjnej zakończyły się przygotowaniem sprawozdania, które obejmowało projekt konstytucji i wnioski mniejszości. Projekt zatytułowany: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia ... 1997 r. dołączony do sprawozdania komisji został przedłożony w dniu 16 stycznia 1997 r. Zgromadzeniu Narodowemu do drugiego czytania. W projekcie tym instytucję petycji uregulowano w art. 61, a obywatelską inicjatywę ustawodawczą – w art. 114 ust. 2, zgodnie z którym „[i]nicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”²⁵⁶.

²⁵² Zob. wypowiedź J. Ciemniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1996, t. XXXIX, s. 82–83.

²⁵³ Podczas debaty konstytucyjnej nad rodzajem spraw podnoszonych w petycjach głos zabrała także senator A. Grześkowiak, która z obawy przed ograniczeniem prawa petycji opowiedziała się za usunięciem fragmentu przepisu dotyczącego interesu, w jakim petycje mogą być składane. Poseł T. Mazowiecki wskazywał, że przyjęcie tej propozycji uniemożliwiłoby wnoszenie petycji w interesie innej osoby. Zob. „Biuletyn KKZN” 1996, t. XXXIX, s. 82–83.

²⁵⁴ Zob. wypowiedź J. Szymańskiego, „Biuletyn KKZN” 1996, t. XXXIX, s. 82.

²⁵⁵ „Biuletyn KKZN” 1996, t. XXXIX, s. 84.

²⁵⁶ Przepis art. 103 ust. 3 projektu z dnia 19 czerwca 1996 r. dotyczący obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej został zmieniony w niewielkim zakresie na skutek rekomendacji zespołu redakcyjnego złożonego z ekspertów. Zmieniono kolejność z ust. 4 na ust. 2 oraz dodano słowo „również”. Zob. „Biuletyn KKZN” 1996, t. XL, s. 55–58.

Obie regulacje związane z komentowanymi formami partycypacji obywatelskiej nie wzbudzały żadnych kontrowersji na późniejszych etapach postępowania zmierzającego do uchwalenia nowej konstytucji, a także nie były przedmiotem poprawek składanych w czasie drugiego czytania projektu ani propozycji wniesionych przez Prezydenta RP. W wyniku zmiany systematyki projektowanego tekstu ustawy zasadniczej Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. głosowało nad treścią Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której prawo petycji zagwarantowano w art. 63, a inicjatywę ludową – w art. 118 ust. 2. Nowa konstytucja została przyjęta w referendum konstytucyjnym, które odbyło się 25 maja 1997 r.

W trakcie prac nad konstytucją problematyka dotycząca petycji oraz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie była przedmiotem dużych sporów politycznych. O konsensusie w kwestii potrzeby konstytucjonalizacji tych mechanizmów partycypacyjnych może świadczyć pozbawiona większych kontrowersji debata konstytucyjna. Jak wskazał M. Radajewski w komentarzu dotyczącym przebiegu debaty nad art. 63 Konstytucji RP – choć uwaga ta może się także odnosić do art. 118 ust. 2 – ewentualne niezgodności co do treści tego przepisu nie wynikały z różnic politycznych, ale z odmiennych poglądów prawnych członków Komisji Konstytucyjnej²⁵⁷. W konsekwencji wpłynęło to na dość sprawne osiągnięcie porozumienia w sprawie treści komentowanych przepisów.

1.4. Wnioski

Na przestrzeni lat rola Suwerena w procesie stanowienia prawa zmieniała się. W zależności od ustroju państwa, okoliczności historycznych oraz warunków pozaprawnych przyjmowała ona mniej lub bardziej zinstytucjonalizowaną postać. Powracano do niej przede wszystkim przy okazji zmian ustrojowych. Warto zauważyć, że pracom konstytucyjnym często towarzyszyli obywatele, których udział miał legitymizować działania podejmowane przez władzę. Wszędzie tam, gdzie miano do czynienia z praktykami demokratycznymi, uczestnictwo to miało bardziej rzeczywisty charakter. Z kolei gdy udział obywateli był podyktowany celami propagandowymi, jego znaczenie było iluzoryczne.

²⁵⁷ Zob. M. Radajewski, *Prawo petycji w pracach nad Konstytucją RP*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 240.

Przeprowadzona analiza pozwala przyjąć, że w okresie II RP powstały pewne załączki partycypacji obywatelskiej. Znaczące w tej kwestii było odwołanie do idei suwerenności Narodu towarzyszące przemianom ustrojowym, które zachodziły w Polsce po odzyskaniu niepodległości. Dostrzeżenie roli Suwerena w procesie podejmowania decyzji państwowych, w tym decyzji prawotwórczych, było widoczne w projektach konstytucji opracowywanych w ramach prac nad Konstytucją marcową. Proponowaną w nich podstawową instytucją służącą włączeniu obywateli w proces tworzenia ustaw była inicjatywa ludowa, uprawniająca do wnoszenia obywatelskich projektów ustaw do Sejmu. Niektóre rozwiązania postulowane w projektach konstytucji, takie jak np. weto ludowe czy żądanie skrócenia kadencji Sejmu, mogły jednak okazać się zbyt skomplikowane, a przede wszystkim zbyt kosztowne do wprowadzenia w odradzającym się państwie.

Pomimo podejmowanych prób w okresie II RP nie doszło do konstytucjonalizacji form uczestnictwa obywateli w procesie ustawodawczym. Nie można wykluczyć, że w przypadku Konstytucji marcowej było to związane z dość fasadowym rozumieniem zasady zwierzchnictwa Narodu, a także przyjętą w akcie supremacją Sejmu, z kolei w Konstytucji kwietniowej – ze zmianą postrzegania roli państwa, które stało się nadrzędne wobec społeczeństwa. Odstąpiono wówczas od zasady suwerenności Narodu, a pełnię władzy w państwie powierzono prezydentowi. W obowiązujących w latach 1919–1939 regulaminach Sejmu dopuszczono udział ekspertów w pracach komisji sejmowych, którzy mieli przedstawić swoje opinie na dany temat. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w praktyce występowały przypadki uczestnictwa czynnika fachowego w działalności prawodawczej II RP. Przywoływane przejawy aktywności obywatelskiej w procesie legislacyjnym trudno jednak zakwalifikować jako partycypację obywatelską w jej współczesnym znaczeniu. Zasługują one jednak na odnotowanie ze względu na to, że były jedynymi przykładami tworzenia prawa w drodze konsensusu osiąganego nie tylko między organami władzy, lecz także między organami władzy a osobami spoza świata polityki.

Niewątpliwą przyczyną niskiego zaangażowania społecznego w proces ustawodawczy odradzającego się w okresie dwudziestolecia międzywojennego państwa był brak obiektywnych warunków do efektywnej partycypacji. Należy pamiętać, że Polska lat 20. XX w. była krajem mocno doświadczonym przez lata niewoli, a ludzie pamiętający nielegalne praktyki zaborców obawiali się kontaktów z władzą. Niski poziom wykształcenia obywateli przejawiał się w nieznanomości praw,

które im przysługiwały, a w wielu przypadkach wiedza mieszkańców ówczesnej Polski była na tyle ograniczona, że nie pozwalała na wypowiedanie się w sprawach wagi państwowej. Inne względy natury obiektywnej, takie jak rozległe terytorialnie państwo ze słabą siecią komunikacyjną, także utrudniały poznanie opinii publicznej.

W Polsce powojennej nie stosowano pojęcia partycypacji obywatelskiej zarezerwowanego dla państw demokratycznych. W okresie odwołującym się do założeń państw totalitarnych wprowadzano rozwiązania mające „przyspieszyć [...] marsz ku socjalizmowi”²⁵⁸. Proces otwarcia działalności ustawodawczej Sejmu na społeczeństwo był jedną z przesłanek umacniania socjalistycznego państwa i realizacją idei ludowładztwa, na której oparto ustrój. W konsekwencji w okresie PRL można było odnaleźć mechanizmy służące włączeniu obywateli w proces stanowienia ustaw, jednakże miały one przede wszystkim cel propagandowy. Ich wpływ na jakość tworzonych ustaw był trudny do uchwycenia, a rola, którą miały odgrywać w pogłębianiu demokratyzacji procesu ustawodawczego, okazała się iluzoryczna.

Głównym mechanizmem uczestnictwa obywateli w działalności ustawodawczej Sejmu PRL były konsultacje społeczne. Na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 1976 r. dokonano ich konstytucjonalizacji i określono je jako narzędzie służące do prowadzenia kontroli społecznej. Mimo że miały one podstawy prawne w przepisach rangi konstytucyjnej, ustawowej i regulaminowej, brakowało odpowiednich gwarancji efektywności tej formy udziału czynnika społecznego w procesie stanowienia ustaw. O fasadowości konsultacji społecznych przesądzały ich niewiążący charakter oraz uznaniowość w zakresie ich uruchamiania. Nie bez znaczenia było także to, że władze PRL z dużą nonszalancją podchodziły do przestrzegania praw i wolności obywatelskich.

W analizowanym przeze mnie przedziale czasowym nie występowały takie formy partycypacji obywatelskiej w stanowieniu prawa, jak petycje czy inicjatywa ludowa, mimo że doktryna PRL postulowała nadanie im rangi instytucji ustrojowych. W literaturze prawniczej tego okresu podkreślano znaczenie aktywności obywatelskiej dla optymalizacji procesu ustawodawczego, a uwagi dotyczące efektywności tego udziału wciąż są aktualne.

Przemiany ustrojowe zachodzące w Polsce w latach 1989–1997 wpłynęły na ponowne zainteresowanie się rolą Suwerena w zarządzaniu państwem. Symbolicznym

²⁵⁸ A. Gwiżdż, *Z zagadnień...*, s. 34.

wymiarom ówczesnych zmian było odejście od zasady ludowładztwa i powrót do zasady suwerenności Narodu. Potwierdzeniem postępującej demokratyzacji państwa były rozwiązania przyjęte w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. po nowelizacji w 1994 r., przewidujące udział czynnika społecznego w uchwaleniu ustawy zasadniczej. Oczekiwano, że instytucja obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej oraz referendum konstytucyjne wspomogą legitymizację nowej konstytucji. Pomimo ich incydentalnego charakteru miały one duże znaczenie dla rozwoju form bezpośredniego udziału społeczeństwa w stanowieniu prawa.

W okresie transformacji ustrojowej po raz pierwszy zaczęto odwoływać się do pojęcia partycypacji. Zmiana środowiska politycznego pozwoliła na tworzenie podstaw idei demokracji partycypacyjnej. Rozwiązania mające na celu urzeczywistnienie zasady zwierzchnictwa Narodu przyjęte w latach 1989–1997 bezpośrednio poprzedzały obowiązujące w tym zakresie regulacje. W konsekwencji był to okres najbardziej znaczący dla kształtowania się współczesnych form partycypacji obywateli w stanowieniu ustaw.

Największym osiągnięciem transformacji ustrojowej było uchwalenie Konstytucji RP opartej na demokratycznych wartościach, realizowanych m.in. w ramach instytucji umożliwiających partycypację obywatelską w procesie stanowienia prawa. Mowa o petycjach i obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Co ciekawe, w projektach konstytucji, które wpłynęły do Komisji Konstytucyjnej, nie proponowano instytucji konsultacji społecznych. Możliwe, że był to efekt niechlubnej historii wykorzystywania tego instrumentu w okresie PRL. Rozczarowanie może budzić pominięcie w tekście Konstytucji RP generalnego prawa obywateli do partycypacji²⁵⁹. Propozycja wprowadzenia takiej regulacji pojawiła się na etapie prac konstytucyjnych, ale nie spotkała się z aprobatą. Nie można wykluczyć, że konstytucjonalizacja prawa do partycypacji przez podniesienie rangi udziału czynnika społecznego w zarządzaniu państwem wpłynęłaby na popularność instytucji partycypacji obywatelskiej wśród obywateli. Można oczekiwać, że zabieg ten w wymierny sposób przyczyniłby się do demokratyzacji procesu stanowienia ustaw w Sejmie RP.

²⁵⁹ Zob. W. Sokołowicz, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6.

Rozdział II

Zasady ustrojowe a partycypacja obywatelska w tworzeniu prawa

2.1. Uwagi wprowadzające

Konstytucja RP nie odwołuje się *expressis verbis* do pojęcia partycypacji obywatelskiej. Mimo tego idea partycypacji znajduje rozwinięcie w regulacjach na poziomie konstytucyjnym i podkonstytucyjnym, w których statuuje się formy umożliwiające jej realizację. Rozproszenie normatywnego kształtu problematyki partycypacji w systemie prawnym państwa nie jest kwestią przypadku, ale – jak przyjął W. Firek – „stanowi konsekwentną realizację przyjętego uprzednio systemu aksjologicznego, nakierowanego na ochronę praw jednostek oraz zapewnienie im wpływu na działania organów publicznych”¹.

Aksjologiczne podstawy ustroju w państwach konstytucyjnych wynikają z Konstytucji, „w szczególności z przyjętych przez nią zasad ustrojowych”². Zasady te są uznawane za gwarancję zgodności między naczelnymi wartościami konstytucyjnymi a ogółem norm prawnych obowiązujących w państwie. W doktrynie przyjmuje się, że „determinują [one] kształt wszystkich instytucji prawnych (ustrojowych)”³. Przesądza o tym nadrzędność konstytucji wynikająca z hierarchicznej budowy systemu prawnego państwa, implikująca nakaz zachowania zgodności aktów niższego rzędu z aktami wyższego rzędu⁴, a także dyrektywny charakter tych zasad. Wszystkie normy prawne w państwie – wyrażone zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w regulacjach pozakonstytucyjnych – powinny być interpretowane w odniesieniu do nich⁵.

¹ W. Firek, *Partycypacja obywatelska w demokratycznym państwie prawnym*, Kraków 2023, s. 47. Warto odnotować, że autor ten na podstawie holistycznej interpretacji nadrzędnych zasad ustrojowych w ramach swojej autorskiej tezy uznał partycypację obywatelską za wartość konstytucyjną.

² G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 19.

³ M. Bożek, *Znaczenie i konstytucjonalizacja zasad ustroju politycznego państwa*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 13.

⁴ *Ibidem*, s. 13. Za: S. Wronkowska, *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, red. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Warszawa 1994, s. 228.

⁵ Zob. M. Bożek, *Znaczenie...*, s. 14. Za: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 111–114; P. Tuleja, *Rozdział II. Źródła prawa*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 25.

Powyższe wskazania uzasadniają słuszność poszukiwań konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w zasadach ustrojowych. Odnalezienie ich będzie punktem wyjścia do podejmowanych w pracy rozważań nad tym, w jaki sposób zakotwiczenie idei partycypacji obywatelskiej w zasadach ustrojowych determinuje funkcjonowanie i znaczenie ustrojowe poszczególnych instytucji partycypacji obywatelskiej występujących w procesie ustawodawczym.

W doktrynie pojęcie zasad ustrojowych nie jest definiowane jednoznacznie, co z kolei – jak wskazuje K. Wojtyczek – przekłada się na to, że ich katalog przyjęty w państwie pozostaje w pewnym stopniu sporny⁶. Autorem definicji, w której podkreśla się wyjątkowe znaczenie tych zasad, jest M. Granat. Według niego „[p]rzez zasady naczelne konstytucji rozumiemy normy prawne zawarte w konstytucji, których szczególna doniosłość wyraża się w tym, że: a) z norm tych wynikają inne normy konstytucyjne, b) określają one cechy danej instytucji, c) wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uznawane w orzecznictwie i doktrynie”⁷.

Istota partycypacji obywatelskiej polegająca na udziale obywateli w sprawowaniu władzy czy inaczej: uczestnictwie w podejmowaniu decyzji publicznych, także tych o znaczeniu prawotwórczym, determinuje wybór zasad ustrojowych, na podstawie których zostaną przeprowadzone zapowiadane poszukiwania. Będą to zasady, które – jak określił M. Bożek – „*explicite* lub przez ich wpływ na kształt rozwiązań przyjmowanych w ustawodawstwie zwykłym umożliwiają obywatelom (jednostkom) artykułować swoje potrzeby i poglądy oraz wskazywać władzom kierunki i sposoby rozstrzygnięć w danych sprawach”⁸. Do zasad tych należy zaliczyć przede wszystkim: zasadę dialogu społecznego (wstęp oraz art. 20 Konstytucji RP), zasadę pomocniczości (wstęp do Konstytucji RP), zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadę suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji RP), a także zasadę społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności art. 11–13 Konstytucji RP).

⁶ Zob. K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 38.

⁷ M. Granat, *Pojęcie zasad naczelnych*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lubin 2005, s. 107.

⁸ M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 90.

2.2. Zasada dialogu społecznego

Dialog społeczny należy do „podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej”⁹. Przez odwołanie do dialogu społecznego we wstępie do Konstytucji RP „ustrojodawca przyjął (założył), że dialog ma być sposobem bycia, a więc podstawą bycia każdej sytuacji społecznej w państwie. Powołane organy jako służba człowiekowi i dobru wspólnemu w dialogu mają pytać, chcąc poznać stanowisko obywateli [...]”¹⁰. Jest zatem uzasadnione, aby poszukiwania konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w procesie tworzenia prawa rozpocząć od zasady dialogu społecznego wyrażającej wartość, która legła u podstaw stosunków społecznych w państwie.

W konstytucji RP dwukrotnie odniesiono się do pojęcia dialogu: po raz pierwszy w preambule: „[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, a po raz drugi w art. 20, zgodnie z którym „[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Na podstawie cytowanych fragmentów należy wskazać, że konstytucyjna koncepcja dialogu obejmuje „dialog społeczny” (wstęp) oraz „dialog partnerów społecznych” (art. 20).

Zastosowane rozróżnienie terminowe „determinuje [...] charakter, treść i zakres”¹¹ tych pojęć, przy czym nie dyskredytuje powiązań, jakie między nimi istnieją. Wydaje się, że uchwycenie różnic, które zachodzą między tymi pojęciami, jest możliwe głównie dzięki ustaleniu ich zakresu podmiotowego. Ustrojodawca nie wskazał, z kim dokładnie ma być prowadzony dialog społeczny. Z usytuowania go w tej części preambuły, w której odnosi się ona do triady: człowiek-państwo-prawo¹², a dokładnie między zasadą współdziałania władz państwowych a zasadą pomocniczości, należy wnioskować, że relacje pomiędzy władzą publiczną a obywatelami powinny układać

⁹ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

¹⁰ S.L. Stadniczeńko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 326.

¹¹ A. Ogonowski, *Ewolucja instytucji dialogu społecznego w Polsce po 1989 roku. Studium ustrojowe*, Warszawa 2018, s. 10.

¹² *Ibidem*, za: D. Dudek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia podstawowe. Wybór źródeł*, Lublin 2002, s. 45.

się na zasadzie dialogu. Dialog społeczny, o którym mowa we wstępie do Konstytucji RP, stanowi bowiem „o obowiązku prowadzenia go przez te organy [władzy publicznej – W.W.R.] ze społeczeństwem [...] w dążeniu do budowy ładu społecznego”¹³. Z kolei P. Sarnecki, traktujący o znaczeniu pojęcia dialogu społecznego wskazanego w preambule Konstytucji RP, wskazuje na związek, który zachodzi między zasadą dialogu społecznego a zasadą dobra wspólnego¹⁴. Jeśli zatem, zgodnie z art. 1 ustawy zasadniczej, „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, to dialog o tym dobru, a więc o państwie, jest dialogiem wszystkich obywateli. W konsekwencji dialog społeczny „musi być istotą i zasadą” państwowości¹⁵.

Dialog, na którym w art. 20 Konstytucji RP oparto społeczną gospodarkę rynkową, dotyczy sposobu postępowania „partnerów społecznych”. Jest on skierowany nie tylko do władz państwowych, lecz także do podmiotów społecznych odgrywających „podstawową rolę w życiu społecznym i gospodarczym”¹⁶. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 43/12¹⁷ stwierdził, że adresatem obowiązku polegającego na kształtowaniu gospodarki rynkowej na podstawie dialogu „[...] są władze publiczne oraz takie podmioty jak związki zawodowe, inne organizacje reprezentujące producentów i drobnych wytwórców, organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy”. Jest to zatem dialog między reprezentantami różnych grup interesu gospodarczego wykraczający poza zakres podmiotowy prawa do rokowań, o którym mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji RP (tj. związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje)¹⁸.

Na tle zarysowanych różnic można wyróżnić szerokie w stosunku do dialogu społecznego wskazanego w preambule Konstytucji RP i wąskie w odniesieniu do dialogu partnerów społecznych rozumienie konstytucyjnej zasady dialogu społecznego. Jak przyjmuje S.L. Stadniczeńko, dialog społeczny, o którym mowa we

¹³ K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 174.

¹⁴ Zob. P. Sarnecki, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 37–38.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el. W literaturze zdarzają się przypadki kwestionowania przyznania organom państwowym roli partnera społecznego. Por. np. W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 7–8; J. Jończyk, *Rekonstrukcja zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego: podstawowe pojęcia prawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 1, s. 5.

¹⁷ Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

¹⁸ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 20...*, LEX/el.

wstępie do Konstytucji RP, ma nieograniczony zakres podmiotowy i przedmiotowy¹⁹. Może być prowadzony w różnych formach²⁰. W ocenie tego autora dialog społeczny w szerokim rozumieniu „to proces negocjowania kluczowych decyzji w sprawach publicznych, aby «uspołecnić» mechanizmy podejmowania decyzji i przeciwdziałać procesom marginalizacji rozmaitych interesów”²¹. W definicji J. Majchrowskiego dialog społeczny w szerokim rozumieniu „sprowadza się do takiego zorganizowania państwa i określenia wolności i praw człowieka i obywatela, dzięki któremu możliwe jest stowarzyszanie się ludzi dla różnych celów, swobodne wyrażanie przez nich i wymiana rozmaitych poglądów, a także zdobywanie dla tych poglądów społecznego poparcia [...]”²². W podobnym tonie wypowiada się H. Izdebski, który pojęcie dialogu społecznego łączy z zasadą pluralizmu politycznego i wskazuje, że dialog ten (jako jeden z wielu rodzajów dialogu) jest sposobem dochodzenia do konsensusu obywatelskiego w warunkach pluralistycznej demokracji²³. Według A. Ogonowskiego dialog społeczny wskazany w preambule Konstytucji RP dotyczy „procesów decyzyjnych (w tym prawotwórczych) w zakresie bardzo wielu różnych stref porządku społecznego”²⁴, więc tym samym wykracza poza społeczno-gospodarczą problematykę dialogu partnerów społecznych określoną w art. 20 Konstytucji RP.

Drugie, wąskie znaczenie dialogu „odnosi się do praktyki określonego społeczeństwa w postaci wyspecjalizowanych instytucji służących tworzeniu negocjacyjnego ładu społecznego”²⁵. Pomimo uwagi, że zakres podmiotowy dialogu partnerów społecznych wykracza poza „tradycyjny” model dialogu społecznego prowadzonego między pracodawcami i pracownikami, znaczna część doktryny właśnie w ten sposób rozumie dialog określony w art. 20 Konstytucji RP²⁶. Zdaniem W. Winczorka „[w] węższym ujęciu przez dialog społeczny rozumieć można taki

¹⁹ Zob. S.L. Stadniczeńko, *Dialog jako wartość w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 393.

²⁰ Zob. S.L. Stadniczeńko, *Konstytucjonalizacja...*, s. 329.

²¹ S.L. Stadniczeńko, *Dialog...*, s. 393. Autor ten sformułował definicję, posiłkując się: K.W. Frieske, L. Machol-Zajda, *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce. Szanse i ograniczenia*, [w:] K.W. Frieske, L. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta, *Dialog społeczny. Zasady, procedury, instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, Warszawa 1999.

²² J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 40–41.

²³ Zob. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 53.

²⁴ A. Ogonowski, *op. cit.*, s. 12.

²⁵ S.L. Stadniczeńko, *Dialog...*, s. 393.

²⁶ Zob. A. Ogonowski, *op. cit.*, s. 26; H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 202; S.L. Stadniczeńko, *Konstytucjonalizacja...*, s. 329.

sposób ułożenia stosunków między pracodawcami, pracobiorcami i organami władzy publicznej, w którym spory i konflikty [...] rozwiązywane są nie przez strajki pracownicze [...] lub lokauty [...], lecz w drodze rozmów, kompromisów, układów i porozumień²⁷. Należy wskazać, że podstawową instytucją służącą realizacji tego dialogu jest tzw. komisja trójstronna²⁸. Od 2015 r. w Polsce komisja ta funkcjonuje w ramach Rady Dialogu Społecznego²⁹. O jej trójstronnym charakterze decyduje obecność reprezentacji strony rządowej, pracowników i pracodawców. Zgodnie z art. 1 ust. 2–3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego „Rada prowadzi dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej”, a także działa „na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia”.

Oba pojęcia dialogu występują w stosunku do siebie w określonych relacjach. Dialog partnerów społecznych, o którym mowa w art. 20 Konstytucji RP, jest częścią dialogu społecznego wskazanego w preambule Konstytucji RP. To powiązanie wynika z podstawowej funkcji, jaką w doktrynie przypisuje się dialogowi społecznemu, którą jest „przewyciężanie napięcia pomiędzy coraz szerzej zakreślonymi zadaniami państwa z jednej strony a wolnościami jednostki z drugiej”³⁰.

W naukach socjologicznych dialog społeczny jest traktowany jako forum reprezentacji i negocjacji pomiędzy stronami³¹. Przyjmuje się, że wobec rozwoju społeczeństw postindustrialnych i zmian, jakie zachodzą w strukturze społecznej, tradycyjna formuła dialogu oparta na relacjach rząd – związki zawodowe – pracodawcy okazała się niewystarczająca, aby rozwiązać wszystkie problemy społeczne. Dlatego było konieczne rozszerzenie formuły dialogu o struktury tzw. trzeciego sektora i wszystkich innych zrzeszeń obywateli występujących w państwie³². To powiększenie zakresu podmiotowego doprowadziło do wykształcenia się nowego określenia, jakim jest „dialog obywatelski”. Uważany za młodszego brata dialogu społecznego

²⁷ J. Majchrowski, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 39–40.

²⁸ O instytucjach dialogu partnerów społecznych szeroko traktuje J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa 2009, *passim*.

²⁹ Powołana na mocy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2232, z późn. zm.

³⁰ P. Sarnecki, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 37–38.

³¹ Zob. B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Warszawa 2001, s. 14.

³² Zob. R. Towalski, *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, Warszawa 2007, s. 16.

w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia³³, wykracza poza zagadnienia związane z problematyką zatrudnienia. Głównym celem, który przyświeca dialogowi obywatelskiemu, jest uspołecznienie procesu podejmowania decyzji w sprawach publicznych. Według M. Rymusza istota dialogu społecznego wyraża się „[...] przez umożliwienie obywatelom (a zwłaszcza sformalizowanym strukturom reprezentującym obywateli, w tym organizacjom pozarządowym) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i przygotowania dokumentów państwowych dotyczących tychże obywateli. Oznacza to uzupełnienie instytucji demokracji przedstawicielskiej (demokratycznej legitymizacji władzy publicznej) przez mechanizmy demokracji uczestniczącej (bezpośrednie zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne)”³⁴. Podobnie uważa W. Misztal, w ocenie którego dialog obywatelski to narzędzie umacniające ideę demokracji partycypacyjnej³⁵.

Pojęcie dialogu obywatelskiego zaczęło funkcjonować także na gruncie nauk prawnych, w których jest utożsamiane z szerokim rozumieniem dialogu społecznego statuowanego w preambule Konstytucji RP³⁶. W artykułowanej części Konstytucji RP nastąpiło rozwinięcie idei dialogu społecznego. Ustrojodawca umożliwił prowadzenie dialogu społecznego i zapewnił m.in. wolność środków społecznego przekazu (art. 14) powiązaną z wolnością słowa (art. 54); pluralizm polityczny (art. 11); możliwość tworzenia samorządu terytorialnego (art. 16), samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu (art. 17); prawo wyboru władz (art. 62); prawo do petycji (art. 63); prawo udziału w referendum (art. 62 w związku z art. 125) czy prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118)³⁷. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że przepisy te stanowią „swoisty apel do społeczeństwa o jak najszersze rozwijanie tego dialogu, zarówno wewnątrzspołecznego, między różnymi grupami obywateli, jak i czynnikami sprawującymi władzę publiczną. Jeśli społeczeństwo zechce odpowiedzieć na ów apel, to ma w Konstytucji swej bogate instrumentarium”³⁸. Dialog społeczny może być prowadzony w różnych formach, nie tylko tych umocowanych

³³ Zob. M. Cisek-Lachowicz, K. Kichewko, *Dialog obywatelski w praktyce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, nr 2, s. 61.

³⁴ M. Rymusza, *O polityce wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007, s. 8.

³⁵ Zob. W. Misztal, *Dialog, to znaczy co?*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego” 2017, nr 1(55), s. 27.

³⁶ Zob. przykładowo: A. Ogonowski, *op. cit.*, s. 20.

³⁷ *Ibidem*, s. 24; P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, s. 128.

³⁸ P. Sarnecki, J. Hołówka, K. Działocha, „...ustanawiamy (...) prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) współdziałaniu władz, dialogu społecznym...”, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 37–38.

bezpośrednio w Konstytucji RP. Dialog obywateli w procesach decyzyjnych, także tych o charakterze prawotwórczym, może być realizowany za pomocą mechanizmów niewymienionych *expressis verbis* w ustawie zasadniczej, do których należy zaliczyć przede wszystkim konsultacje oraz wysłuchania publiczne. W doktrynie są one nazywane „zinstytucjonalizowanymi formami dialogu obywatelskiego”³⁹. W ramach wyjaśnienia, na czym polega obowiązek prowadzenia dialogu społecznego, K.A. Strzępek wskazuje, że „[c]hodzi przede wszystkim o umożliwienie [...] uczestniczenia w konsultacjach [...]”⁴⁰. Natomiast J. Hołówka z treści ustawy zasadniczej dotyczącej dialogu społecznego odczytuje zalecenie prowadzenia stałych konsultacji⁴¹. Podobnie uważa A. Szmyt, który postrzega konsultacje społeczne jako zjawisko prawnoustrojowe wyrażające idee dialogu społecznego⁴². Z kolei S. Patyra za „istotny czynnik dialogu obywatelskiego”, wpisujący się w formułę dialogu społecznego wyrażoną w preambule Konstytucji RP, uznaje wysłuchanie publiczne⁴³. Należy zatem przyjąć, że w literaturze przedmiotu panuje powszechne przekonanie o konstytucyjnych podstawach udziału czynnika społecznego w akcie prawotwórczym, które są wyrażone w zasadzie dialogu społecznego określonej w preambule Konstytucji RP.

Zagadnienie realizacji zasady dialogu społecznego w procesie tworzenia prawa było przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴. Wnioskodawcy

³⁹ S.L. Stadniczeńko, *Konstytucjonalizacja...*, s. 330; A. Ogonowski, *op. cit.*, s. 25. Podobnie wypowiadają się: H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 203; M. Cisek-Lachowicz, K. Kichewko, *op. cit.*, s. 64.

⁴⁰ K.A. Strzępek, *op. cit.*, s. 174.

⁴¹ Zob. P. Sarnecki, J. Hołówka, K. Działocha, *op. cit.*, s. 51.

⁴² Zob. A. Szmyt, *Na marginesie braku konsultacji projektu nowelizacji ustawy budżetowej z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. K. Eckhardt, W. Skrzydło, P. Steciuk, W. Szapował, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 307.

⁴³ Zob. S. Patyra, *Wysłuchanie publiczne jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. K. Eckhardt, W. Skrzydło, P. Steciuk, W. Szapował, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 234.

⁴⁴ Za K.A. Strzępek należy wskazać, że – jak wynika z analizy orzecznictwa konstytucyjnego – Trybunał Konstytucyjny nadał fragmentowi preambuły odnoszącemu się do współdziałania władz i dialogu społecznego znaczenie prawne (K.A. Strzępek, *op. cit.*, s. 187). Analiza charakteru prawnego preambuły nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, niemniej zasadne wydaje się wskazanie literatury dotyczącej tego zagadnienia. O uznaniu normatywności wstępu do Konstytucji RP traktowali m.in.: M. Granał, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy Wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 68–69; J. Trzciniński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 59. Odmienny pogląd reprezentuje: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 10.

postępowania przed TK przywoływali postanowienie preambuły Konstytucji RP dotyczące współdziałania władz i dialogu społecznego jako wzorce kontroli konstytucyjności dla kwestionowanych przepisów ustawowych. W wyroku o sygn. K 24/02⁴⁵ TK badał tryb prac nad ustawą o ustroju m.st. Warszawy w zakresie braku wymaganych, głównie przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, konsultacji, przeprowadzenia referendum konsultacyjnego czy konsultacji w formie referendum. Według wnioskodawców uchybienie tym obowiązkom stanowiło naruszenie zasady dialogu społecznego oraz zasady demokratycznego państwa prawnego. Finalnie Trybunał Konstytucyjny nie uczynił w tej sprawie wzorcem kontroli zasady dialogu społecznego. W jego przekonaniu „[...] wady konsultacji nad przygotowywaną ustawą nie naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady dialogu społecznego w stopniu pozwalającym na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy”. Z twierdzenia tego nie wynika jednak brak powiązań między instytucją konsultacji a zasadą dialogu społecznego.

W wyroku o sygn. K 31/06⁴⁶ Trybunał Konstytucyjny zajmował się naruszeniem regulaminu Sejmu w zakresie uniemożliwienia odbycia się wysłuchania publicznego oraz naruszeniem art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴⁷ w kwestii konsultacji z mieszkańcami. Przy badaniu trybu, w jakim kontrolowana ustawa dochodziła do skutku, nie stwierdził naruszenia postanowień konstytucyjnych, w tym preambuły. Kluczowe dla prowadzonych rozważań jest zdanie odrębne sędziego M. Safjana, w którym podnosił, że „[...] wadliwości procedury ustawodawczej co do zasady tylko wtedy mogą stać się podstawą oceny w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, o ile znajdują swoje oparcie w normach konstytucyjnych. Nie można jednak pomijać faktu, że ukształtowanie procedur w regulaminie Sejmu znajduje swoje oparcie nie tylko w wyraźnych regulacjach konstytucyjnych odnoszących się np. do poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego czy determinujących relacje Sejmu z innymi naczelnymi organami konstytucyjnymi, ale także w tych fundamentalnych normach Konstytucji, które wyrażają jednoznacznie aksjologię demokratycznego państwa prawa, jego zasady i wartości, i które z tej właśnie racji powinny być zawsze uwzględniane w pracach parlamentu. Wysłuchanie publiczne należy do tych instytucji

⁴⁵ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

⁴⁶ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

⁴⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, z późn. zm.

regulaminowych, które mają na celu urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych. Zapewnia bowiem prezentację szerszego niż zazwyczaj spektrum opinii przez zainteresowane podmioty publiczne, społeczne i prywatne na temat projektowanych rozwiązań ustawodawczych i sprzyja w ten sposób budowie społeczeństwa obywatelskiego. Nie sposób nie zauważyć, że instytucja wysłuchania publicznego wpisuje się w idee konstytucyjne, wyrażone w preambule do Konstytucji (współdziałanie władz i dialog społeczny) [...]”⁴⁸. W odniesieniu do cytowanego *votum separatum* należy przyjąć, że instytucje partycypacji obywatelskiej przewidziane w regulaminie Sejmu wyrażają ideę dialogu społecznego zawarte w preambule Konstytucji RP, którą to demokratyczny ustawodawca jest zobowiązany realizować w procesie tworzenia prawa. Sędzia M. Safjan apelował, aby przy ocenie prawidłowości procedury ustawodawczej punktem odniesienia czynić fundamentalne normy konstytucyjne, które przesądzają o aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Podczas prac prawotwórczych należy więc uznać za konieczne współstosowanie fundamentalnej normy konstytucyjnej o dialogu społecznym i współdziałaniu władz⁴⁹.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podejmował próbę zdefiniowania zasady współdziałania władz i dialogu społecznego. W wyroku o sygn. K 37/06⁵⁰ wskazał, że „[k]onstytucyjna zasada współdziałania władz i dialogu społecznego nie oznacza niemożności rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej przedmiot debaty czy sporu. To właśnie rozwiązanie problemu jest zarówno celem prowadzenia dialogu, jak i współdziałania władz. Zastosowane w Konstytucji pojęcie «władza» odnosi się do podmiotu dysponującego zdolnością efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa. Rozwiązania ustawowe dotyczące dialogu i współdziałania powinny zatem stwarzać przesłanki równoważenia demokratyzmu i efektywności. Mechanizm podejmowania decyzji nie może być jednak tak ukształtowany, by w sytuacji konfliktu była zapewniona przewaga tylko jednej ze stron albo by Rada Ministrów była pozbawiona zdolności wypełniania nałożonego na nią w art. 146 Konstytucji obowiązku prowadzenia polityki wewnętrznej”. Definicja ta została sformułowana na tle debaty nad fakultatywnością wyniku konsultacji

⁴⁸ Zdanie odrębne sędziego M. Safjana od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

⁴⁹ Zob. K.A. Strzępek, *op. cit.*, s. 179.

⁵⁰ Wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

społecznych. Trybunał Konstytucyjny w definicji tej zachęcał do prowadzenia dialogu, przy czym podkreślał konieczność zapewnienia równowagi między stronami konfliktu.

Statuowany konstytucyjnie dialog społeczny wskazuje sposób, w jaki ma przebiegać komunikacja między organami władzy państwowej a obywatelami. W pojęcie to jest wpisana nie tylko czynność inicjowania i organizacji dialogu, lecz także uczestnictwo w nim⁵¹. Jak podkreśla E. Łętowska, „[...] każda z trzech władz w demokratycznym państwie, poddanym rządowi prawa, jest zobowiązana do uczestnictwa w dialogu społecznym”⁵². Dialogu, który – jak wskazał P. Sarnecki – jest rozumiany szerzej niż jako wzajemna wymiana opinii między obywatelami bądź między obywatelami a władzą. Pojęcie „dialogu społecznego zakłada funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, tj. «zorganizowanego, zdolnego do wykształcenia i wyrażania swych poglądów i opinii»”. Autor ten postulował, aby pojęcia dialogu społecznego nie odnosić wyłącznie do społeczeństwa, które wyraża swoją wolę wyłącznie przez udział w wyborach, a w okresie między wyborami odgrywa rolę „wielkiego niemowy”⁵³.

Społeczeństwo może wyrażać swoją wolę m.in. w ramach instytucji partycypacji obywatelskiej, które są uznawane za formy realizacji dialogu społecznego. Nie powinno także budzić wątpliwości, że zasada dialogu społecznego tworzy normatywne podstawy udziału czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa. Mowa tu zarówno o dialogu społecznym wyrażonym w preambule, jak i o dialogu partnerów społecznych wynikającym z art. 20 konstytucji. Dialog społeczny w węższym rozumieniu nie tylko nakazuje rozwiązywanie spraw spornych między partnerami społecznymi w drodze negocjacji, lecz także daje instytucjonalne gwarancje dyskursu publicznego, w tym dyskursu prawodawczego, który miałby zapewnić ład społeczno-gospodarczy w państwie⁵⁴. Nakaz prowadzenia dialogu wyrażony w art. 20 nie jest jednak równoznaczny z nakazem „dochodzenia do ostatecznej treści ustaw w drodze jednomyślnych ustaleń ze wszystkimi partnerami społecznymi”⁵⁵. Trybunał Konstytucyjny dowodzi bowiem, że „[w]ymóg dialogu społecznego nie idzie tak daleko,

⁵¹ Zob. A. Ogonowski, *op. cit.*, s. 24.

⁵² E. Łętowska, *Udział władzy w dyskursie społecznym – sądy i trybunały najwyższych instancji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hausner, L. Nowacki, Warszawa 2005, s. 38.

⁵³ P. Sarnecki, J. Hołówka, K. Działocha, *op. cit.*, s. 37.

⁵⁴ Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

⁵⁵ L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 20...*, LEX/el.

aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw przez konsensus⁵⁶. Ostatecznie bowiem zakres odpowiedzialności władz publicznych obejmuje nie tylko właściwe prowadzenie dialogu społecznego, lecz także zapewnienie należytego funkcjonowania gospodarki.

Należy także wskazać, że zasada dialogu społecznego stanowi trzon koncepcji „dobrego zarządzania” (*good governance*) zakładającej uczestnictwo obywateli w zarządzaniu państwem, a także – wraz z zasadą społeczeństwa obywatelskiego – wiąże się z ideą „otwartego rządu” (*open government*), której celem jest zwiększenie dostępu do informacji publicznej. W raportach⁵⁷ dotyczących jakości prawa w Polsce dostrzega się problem braku dialogu podczas prac legislacyjnych, natomiast w piśmiennictwie postulującym reformę systemu stanowienia prawa niezmiennie apeluje się o uspołecznienie aktu prawotwórczego⁵⁸. Konieczne jest zatem zwiększenie udziału czynnika społecznego w procesie stanowienia prawa.

Przeprowadzone rozważania pozwalają przyjąć, że instytucja partycypacji obywatelskiej w zasadzie dialogu społecznego ma podstawy konstytucyjne. Co więcej, można zaryzykować twierdzenie, że z nałożonego na władze państwowe obowiązku prowadzenia dialogu społecznego wynika obowiązek zapewnienia przez państwo warunków sprzyjających partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji państwowych, w tym stanowieniu ustaw.

2.3. Zasada pomocniczości

Kolejną zasadą, na której osadzono treść Konstytucji RP, jest zasada pomocniczości. Wyrażona w preambule, nie jest powtórzona ani bezpośrednio rozwinięta w pozostałych przepisach konstytucyjnych⁵⁹. Nie umniejsza to jej znaczenia jako dyrektywy w budowaniu porządku prawnego w państwie. Odwołanie do zasady pomocniczości w preambule, a więc w „miejscu ekspozycji” wartości

⁵⁶ Wyroki TK z: 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92 i 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50, a także postanowienie TK z 2 września 2002 r., K 17/02, OTK-A 2002, nr 5, poz. 68.

⁵⁷ Zob. Fundacja im. Stefana Batorego, *Legislacja bez dialogu, XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego*, Warszawa 2018.

⁵⁸ Zob. M. Borski, *O potrzebie reformy polskiego systemu stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4, s. 223, 239.

⁵⁹ E. Popławska ze względu na słabą znajomość tej zasady przez społeczeństwo krytykowała brak jej rozwinięcia w dalszych przepisach Konstytucji RP (Zob. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 196).

konstytucyjnych⁶⁰, przesądza o jej wadze w wyznaczaniu aksjologii ustawy zasadniczej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że z oparcia Konstytucji RP m.in. na zasadzie pomocniczości należy wyciągnąć wniosek o funkcji, jaką ustrojodawca przypisuje ustawie zasadniczej w „kształtowaniu relacji między społeczeństwem a państwem i w wyznaczaniu granicy ingerencji państwa w życie społeczne”⁶¹. Jedną z tych funkcji została wyrażona w treści zasady pomocniczości, mianowicie Konstytucja RP ma służyć „umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot” (wstęp do Konstytucji RP)⁶².

W ocenie E. Popławskiej szczególne znaczenie zasady subsydiarności jest związane z wyprowadzanej z niej i pochodnej w stosunku do niej, zasady organizacji życia społeczno-politycznego, na którą składają się trzy zasady⁶³. Pierwszą z nich jest zasada pluralizmu państwowego, z której wynika nakaz wielostopniowej organizacji społecznej. Pomiędzy państwem a jednostką powinny funkcjonować zróżnicowane społeczności, np. zawodowe (związki zawodowe), terytorialne (samorząd terytorialny), polityczne (partie polityczne) i kulturalne (stowarzyszenia), w stosunku do których państwo odgrywa rolę naczelną organizacji społecznej. Rola ta polega na koordynowaniu działań tych społeczności i kierowaniu nimi. Drugą zasadą bezpośrednio wynikającą z zasady pomocniczości jest zasada decentralizacji władzy państwowej. Państwo przy realizacji tej zasady rezygnuje z części swoich uprawnień na rzecz społeczności niższego rzędu: narodowych, terytorialnych, zawodowych, a nawet rodziny. Trzecią, najważniejszą według E. Popławskiej zasadą wyprowadzoną z zasady pomocniczości jest zasada demokracji, która wyraża się w faktycznym udziale społeczeństwa w zarządzaniu krajem. Funkcjonowanie tak rozumianej demokracji jest uwarunkowane realizowaniem zasady równości i współudziałem obywateli w działalności publicznej⁶⁴. Stosowanie zasady pomocniczości jest możliwe w państwie, w którym podstawowe źródło prawa to wolność jednostek oparta na równości wobec prawa. Pomocniczość ma zapewniać „równowagę między wolnością i równością”⁶⁵. Co więcej, w państwie zarówno strona rządząca, jak i strona zarządzana powinny czynnie współpracować w dążeniu do dobra wspólnego.

⁶⁰ Zob. M. Granat, *Zasada...*, s. 70.

⁶¹ *Ibidem*, s. 63.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Zob. E. Popławska, *Zasada...*, s. 192.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Wypowiedź M. Kruk-Jarosz, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XL, s. 141.

Ze skąpo skrojonej przez ustrojodawcę treści zasady pomocniczości wynika, że cały system prawny państwa, na czele z Konstytucją RP, ma służyć „umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot” (wstęp do Konstytucji RP) wobec organów władzy państwowej. Takie znaczenie zasady pomocniczości w dużej mierze jest determinowane jej pochodzeniem. Wywodzi się ona ze społecznej nauki Kościoła katolickiego, w której po raz pierwszy została sformułowana w encyklice Piusa XI *Quadragesimo anno*⁶⁶ w 1931 r. Pomocniczość wynika z personalistycznej koncepcji człowieka, w której człowiek posiadający przyrodzoną godność jest wolny i odpowiedzialny za swoje działania, żyje jednak w zorganizowanym społeczeństwie, względem którego ma prawa i obowiązki⁶⁷. W Katechizmie Kościoła katolickiego⁶⁸ przywołuje się znaczenie zasady pomocniczości nadane jej przez Jana Pawła II w encyklice *Centesimus annus* z 1991 r. Zgodnie z przyjętą tam definicją zasady pomocniczości „społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej powinna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego”⁶⁹.

W społecznej nauce Kościoła wyróżnia się dwa aspekty tej zasady. W negatywnym aspekcie oznacza ona powstrzymanie się od udzielania pomocy przez „społeczność wyższego rzędu”, rozumianą przede wszystkim jako państwo. Większe podmioty społeczne nie powinny więc odbierać kompetencji i zadań podmiotom mniejszym. Z zasady tej jest wyprowadzany postulat stworzenia takiej przestrzeni wolności społecznej, aby zarówno jednostka, jak i grupa jednostek zorganizowana w różne struktury, np. rodzinę, mogły samodzielnie wykonywać swoje zadania. Postulat ten jest kształtowany przy założeniu osiągnięcia pewnego stopnia dojrzałości społecznej przez te podmioty, tak aby potrafiły one zagospodarować przekazaną im przestrzeń⁷⁰.

⁶⁶ „Nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje to najwyższe prawo filozofii społecznej; co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno jej wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać” (Pius XI, *Quadragesimo anno*, nr 79).

⁶⁷ Zob. H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 214.

⁶⁸ Katechizm Kościoła katolickiego, Poznań 1994, n. 1883.

⁶⁹ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.

⁷⁰ Zob. W. Łużyński, *Państwo pomocnicze*, Lublin 2001, s. 92, 96.

Pozytywny aspekt zasady pomocniczości jest rozumiany jako konieczność udzielenia pomocy „społeczności niższego rzędu” w sytuacji, gdy nie radzi sobie ona z wykonaniem nałożonych na nią zadań. Państwo ma obowiązek ingerować w kompetencje podmiotów tworzących tę społeczność, ale tylko w sytuacjach kryzysowych, przekraczających możliwości sprawcze tych podmiotów. A zatem nie większy potencjał „społeczności wyższego rzędu”, ale niewystarczalność „społeczności niższego rzędu” usprawiedliwia ingerencje tych pierwszych⁷¹. Obowiązek pomocy spoczywający na państwie wynika z ponoszonej przez nie odpowiedzialności za całość życia społecznego. Należy jednak pamiętać, że to samodzielność i niezależność „społeczności niższego rzędu” jest istotą zasady pomocniczości⁷². Państwo opiekuńcze przekraczające granice swoich kompetencji względem społeczeństwa wypacza tę istotę. Zasada pomocniczości w społecznej nauce Kościoła zobowiązuje społeczeństwo do solidarności i wsparcia tych podmiotów, które nie są w stanie sprostać swoim zadaniom. A zatem nie tylko państwo, lecz także całe społeczeństwo obywatelskie ma obowiązek niesienia pomocy, gdy ta okaże się konieczna. Działanie państwa, którym „wyręcza” ono społeczeństwo w rozwiązywaniu problemów społecznych, prowadzi do „erozji solidarności na poziomie rzeczywistych relacji społecznych”⁷³.

Konstytucyjno-prawne ujęcie zasady pomocniczości nieco odbiega od jej rozumienia w społecznej nauce Kościoła. W tej perspektywie rola zasady pomocniczości przejawia się „bardziej w wyznaczaniu relacji między państwem politycznym a społeczeństwem obywatelskim, choć oczywiście stosuje [się] ją także do wymierzania stopnia dopuszczalnej ingerencji państwa w sferze społeczeństwa obywatelskiego”⁷⁴. Określona w preambule zasada pomocniczości jest ściśle łączona z autonomią jednostki, poszanowaniem jej wolności oraz prawem do zaspokajania swoich potrzeb. Uzasadnia to nakaz wynikający z zasady pomocniczości, aby sprawy najbliższe człowiekowi dana osoba rozwiązywała samodzielnie, kwestie, które wymagają zaangażowania wspólnot, były rozstrzygane z udziałem wspólnot najbliższych człowiekowi i dopiero w sytuacji niewystarczalności tych wspólnot – przez

⁷¹ *Ibidem*, s. 96.

⁷² Zob. W. Łużyński, *Elementy zasady pomocniczości w encyklice Benedykta XVI Caritas in veritate*, „Teologia i Człowiek” 2012, nr 20, s. 75.

⁷³ W. Łużyński, *Państwo...*, s. 100–101.

⁷⁴ M. Granat, *Zasada...*, s. 64.

wspólnoty większe⁷⁵. To właśnie brak wystarczalności jest uzasadnieniem istnienia władzy i tym samym dopuszcza interwencję państwa, gdy mniejsze podmioty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów⁷⁶. Jak wskazuje E. Popławska, w myśl tej zasady „władza wyższa, a zwłaszcza państwo, może interweniować jedynie w takim wypadku i w takim stopniu, w jakim grupy i jednostki wykazują lub udowadniają swoją niewydolność”⁷⁷. W tym właśnie przejawia się pomocnicza rola państwa, którą należy traktować jedynie jako środek wspomagający realizację celów jednostek i społeczności⁷⁸. Z zasady pomocniczości wynika nakaz stworzenia takich warunków do działania obywateli, które pozwolą na umacnianie ich uprawnień i wspólnot. Przy realizacji zasady subsydiarności nakazuje się „umiejscawianie procesów decyzyjnych (w tym także prawodawczych) jak najbliżej jednostki”⁷⁹. Jednak podejmowanie decyzji na tym szczeblu jest możliwe tylko wtedy, gdy zapewnia on większy stopień efektywności niż podejmowanie decyzji na wyższym poziomie⁸⁰. Jak przekonuje E. Popławska, zasada pomocniczości najbardziej jak to możliwe implikuje włączenie jednostek w proces decyzyjny⁸¹. Jednostka jest w stanie sama decydować o znaczeniu swojego dobra i z tego względu – według A. Puczko – powinna decydować także o „węzłowych dla niej kwestiach”, a innymi słowy: powinna mieć wpływ na kształtowanie ich przez prawodawców⁸².

Zasada pomocniczości określa nie tylko to, w jaki sposób powinny się układać relacje między osobą (społeczeństwem) a władzami publicznymi, lecz także relacje między poszczególnymi władzami⁸³, a w szczególności między administracją rządową a samorządem terytorialnym⁸⁴. Z zasady tej wynika nakaz decentralizacji zadań

⁷⁵ Zob. P. Tuleja, *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.

⁷⁶ Wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

⁷⁷ E. Popławska, *Zasada...*, s. 189.

⁷⁸ Zob. M. Spieker, *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1, s. 35–37.

⁷⁹ A. Puczko, *Uspołecznianie procesu stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez organy administracji publicznej*, [w:] *Kierunki zmian administracji publicznej*, red. W. Fill, M. Mędrala, A. Mituś, Warszawa 2018, s. 7.

⁸⁰ Zob. E. Popławska, *Konsultacje społeczne jako instrument kontroli legalności ustawy w Sejmie*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 209.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Zob. A. Puczko, *op. cit.*, s. 8.

⁸³ Zob. P. Tuleja, *Preambuła...*, LEX/el. Jak jednak zwraca uwagę M. Granat, „[s]ystem organów państwa jest zorganizowany według innych zasad ustrojowych aniżeli pomocniczość. Są to takie zasady jak hierarchiczne podporządkowanie, instancyjność, nadzór lub kontrola jednych organów nad innymi” (Por. M. Granat, *Zasada...*, s. 63).

⁸⁴ Zob. L. Garlicki, M. Derlatka, *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 35.

publicznych i przeniesienia ich na szczebel lokalny⁸⁵. Pomocniczość to fundament prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego⁸⁶. Normatywny wyraz tej zasady znalazła w przepisach art. 15 ust. 1 oraz 164 ust. 1 Konstytucji RP.

W kontekście znaczenia zasady subsydiarności prezentowanego w niniejszej pracy wyróżnia się dwa jej wymiary: wertykalny i horyzontalny⁸⁷. Pomocniczość wertykalna obejmuje dwa klasyczne aspekty tej zasady. Po pierwsze, określa, jak należy rozumieć istotę zadań publicznych. Mianowicie polegają one na rozwiązywaniu problemów o charakterze zarówno jednostkowym, jak i zbiorowym, których nie da się rozwiązać w ramach społeczeństwa obywatelskiego⁸⁸. Ten aspekt jest ściśle związany z wtórną i pomocniczą rolą państwa, o czym była mowa wcześniej. Po drugie, pozwala na odpowiedni podział kompetencji między różnymi szczeblami hierarchicznie zorganizowanego aparatu władz publicznych⁸⁹. W tym aspekcie zasadę pomocniczości konkretyzuje zasada decentralizacji.

Wymiar horyzontalny zasady pomocniczości – jak wskazuje H. Izdebski – stanowi „implikację zasady społeczeństwa obywatelskiego w powiązaniu z zasadą dialogu społecznego”⁹⁰. Jak stwierdza autor, trzeci aspekt tej zasady polega na zapewnieniu takiego sposobu wykonywania zadań publicznych, by w jak największym zakresie były one realizowane za pomocą instytucji społeczeństwa obywatelskiego⁹¹. Podobnego zdania była E. Popławska, która wskazała, że „[w]ładza publiczna podejmuje działanie, gdy podmioty prywatne okazują się nieskuteczne, a jednocześnie redukuje korzystanie z uprawnień władczych oraz włącza w ich realizację zainteresowanych”⁹². Z kolei według M. Klimkowskiego, który przedstawił sens horyzontalnego ujęcia zasady pomocniczości, polega ona na „współdziałaniu i komplementarności działań obywateli i instytucji publicznych”. Celem tak rozumianej zasady pomocniczości jest bowiem „usprawnienie i polepszenie działania na rzecz dobra publicznego”⁹³.

⁸⁵ Wyrok TK z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.

⁸⁶ Zob. K. Chochowski, *Zasada pomocniczości jako zasada ustrojowa*, „International Journal of Legal Studies” 2020, nr 8, s. 208.

⁸⁷ Według M. Granata „[k]ategorie te są trudne do «przełożenia» na konkretne konstrukcje prawne i słabo przenikają z nauk społecznych prawa” (M. Granat, *Zasada...*, s. 63).

⁸⁸ Zob. H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 214.

⁸⁹ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 209; H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 215.

⁹⁰ H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 215.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 210.

⁹³ M. Klimkowski, *Polskie unormowania konstytucyjne względem zasady pomocniczości i jej rozwinięcie w ustawach zwykłych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3, s. 94.

Pojęcie pomocniczości horyzontalnej było także analizowane przez badaczy zagranicznych. Krótkiej analizie jego rozumienia w literaturze obcojęzycznej dokonał D. Wacinkiewicz, który dostrzegł różnice w odbiorze poziomego ujęcia zasady subsydiarności⁹⁴. W literaturze obcojęzycznej przyjmuje się m.in., że wymiar horyzontalny subsydiarności polega na powierzeniu podmiotom niepublicznym zadania tworzenia polityk publicznych. Do podmiotów tych zalicza się przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i pozostałych członków społeczeństwa obywatelskiego⁹⁵. W innym miejscu zauważono, że poziomy aspekt zasady pomocniczości umożliwia postrzeganie społeczeństwa jako układu różnych dziedzin: rynku, państwa i społeczeństwa obywatelskiego z jego specyfiką i wyjątkowym sposobem koordynacji⁹⁶. Pojawiał się także pogląd, który uwypuklał zróżnicowany charakter ustaleń społecznych, będący konsekwencją współpracy zainteresowanych stron. W takim ujęciu aktywna partycypacja, zaangażowanie i nawiązywanie współpracy podmiotów reprezentujących różne dziedziny życia są traktowane jako cele same w sobie⁹⁷. Na podstawie przeprowadzonej analizy D. Wacinkiewicz przyjął, że horyzontalny aspekt zasady pomocniczości nakazuje realizację zadań publicznych w jak najszerszym wymiarze przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Apelowal, aby zasadę pomocniczości traktować nie tylko jako „regułę ustawowo uregulowanego rozproszenia władzy pomiędzy instytucje publiczne, ale również jako zasadę uznającą publiczną rolę aktorów niepublicznych – obywateli i organizacji pozarządowych”⁹⁸. W tym znaczeniu zasada pomocniczości ma być zachętą do partycypowania obywateli w życiu społecznym. Należy przy tym stwierdzić, że w horyzontalnym wymiarze tej zasady mieszczą się mechanizmy włączające obywateli w procesy decyzyjne, w tym prawotwórcze⁹⁹.

Na marginesie warto zauważyć, że w naukach politycznych podkreśla się szerszy zakres subsydiarności poziomej w stosunku do uczestnictwa i demokracji partycypacyjnej. Głównej różnicy należy upatrywać w poziomie intensywności

⁹⁴ Zob. D. Wacinkiewicz, *Horyzontalny wymiar zasady subsydiarności – uwagi w kontekście koncepcji decentralizacji i samorządu terytorialnego Tadeusza Bigi*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2021, nr 4058, s. 470.

⁹⁵ Zob. A. Colombo, *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Milan 2004, s. 39.

⁹⁶ Zob. W. van de Donk, *Subsidiarity as an experience and inspiration: The case for Regionomics in North Brabant*, „European View” 2019, t. 18, nr 1, s. 47.

⁹⁷ Zob. R. Mule, G. Walzenbach, *Introduction: Two spaces of subsidiarity?*, „Commonwealth & Comparative Politics” 2019, t. 57, nr 2, s. 141.

⁹⁸ D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 472.

⁹⁹ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 211–210.

uczestnictwa obywateli. O ile demokracja partycypacyjna, podobnie jak zasada pomocniczości, przewiduje obowiązek konsultacji z obywatelami oraz włączenie obywateli w sprawy publiczne, o tyle z horyzontalnego wymiaru subsydiarności wynika możliwość podejmowania działań przez obywateli z ich własnej inicjatywy, bez udziału instytucji publicznych¹⁰⁰. Takie rozumienie poziomego aspektu pomocniczości uwypukla aktywny charakter tej zasady: członkowie społeczeństwa obywatelskiego mogą samodzielnie podejmować działania w celu realizacji interesu publicznego. Problematyka niniejszej pracy wpisuje się w horyzontalny aspekt zasady pomocniczości, stąd większą uwagę poświęcono właśnie jemu.

W komentarzu na temat zasady pomocniczości należy zaznaczyć, że jest ona zasadą, na której oparto funkcjonowanie Unii Europejskiej. W prawodawstwie Wspólnoty po raz pierwszy została ona sformułowana w traktacie z Maastricht w 1992 r. W Traktacie o Unii Europejskiej¹⁰¹ dwukrotnie odwołano się do zasady subsydiarności. Po raz pierwszy we fragmencie preambuły, w którym mowa o woli kontynuowania „[...] procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości”. Po raz drugi – w art. 5, w którym zasada pomocniczości odnosi się zarówno do wykonywania wyłącznych kompetencji Unii, zapewnionych jej w prawie pierwotnym, jak i do strefy kompetencji niewyłącznych, przy czym w zakresie kompetencji dzielonych instytucje unijne są zobowiązane do przestrzegania unormowań zawartych w Protokole (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności¹⁰² dołączonym do traktatu. Z kolei zadaniem parlamentów narodowych¹⁰³ jest czuwanie nad przestrzeganiem tej zasady pomocniczości przez udział w procesie legislacji unijnej przewidziany w postanowieniach protokołu.

Zasada pomocniczości należy do zasad z zakresu aksjologii wspólnoty unijnej. W TUE wyznaczono jej dwa obszary. Pierwszy dotyczy sposobu wykonywania tzw. kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi. W tym znaczeniu – jak wskazuje M. Kruk – zasada ta koncentruje się na wydawaniu aktów ustawodawczych. Drugi obszar pomocniczości wyraża „szerszą demokratyczną zasadę”, zgodnie z którą kompetencje te mają być wykonywane „jak najbliżej

¹⁰⁰ Zob. D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 472 i przywoływany tam: A. Colombo, *The Principle...*, s. 43–44.

¹⁰¹ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 2016.

¹⁰² Dz. Urz. UE C 115 z 2016.

¹⁰³ O polskim parlamencie szerzej w: A. Pudło, *Przestrzeganie zasady pomocniczości w parlamencie*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, nr 13, s. 27–37.

obywateli”¹⁰⁴. W prawie europejskim zasada pomocniczości funkcjonuje na różnych płaszczyznach prawa, z wyłączeniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz tych dziedzin integracji, w których nie są przyjmowane akty prawodawcze¹⁰⁵. Na gruncie prawa wspólnotowego zasada pomocniczości nabrała szczególnego znaczenia. Z tego względu M. Granat przestrzega, aby „nie mieszać uwag”¹⁰⁶ czy inaczej „nie nakładać kliszy” europejskiego znaczenia zasady pomocniczości na wyrażenie tej zasady we wstępie do Konstytucji RP¹⁰⁷.

Postulat: „Tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile koniecznie trzeba”¹⁰⁸ wyraża istotę zasady pomocniczości, w myśl której „wszelkie decyzje dotyczące obywateli powinny być podejmowane możliwie na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych obywatelom, a decyzje na szczeblach wyższych powinny być podejmowane tylko tam, gdzie jest to najbardziej efektywne oraz wykracza poza możliwości struktur niższych”¹⁰⁹. W przytoczonej definicji komentowanej zasady należy upatrywać uzasadnienia udziału czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa. Stanowienie ustaw należy do kompetencji władzy ustawodawczej i wykracza poza możliwości obywateli, mogą oni jednak brać udział w podejmowaniu decyzji prawotwórczych w ramach instytucji partycypacji obywatelskiej. W konsekwencji

¹⁰⁴ M. Kruk, *Wokół zasady pomocniczości: kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*, [w:] *Parlamente narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 133.

¹⁰⁵ Zob. C. Mik, *Zasada pomocniczości w prawie Unii Europejskiej. Analiza zasady i wytyczne do celów kontroli jej poszanowania*, [w:] *Parlamente narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Warszawa 2019, s. 41.

¹⁰⁶ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 135; M. Granat, *Zasada...*, s. 65.

¹⁰⁷ Pomimo tej uwagi na krótki komentarz zasługuje powiązanie konsultacji jako mechanizmu partycypacyjnego z unijną zasadą pomocniczości, które znajduje potwierdzenie w Protokole (nr 2). Zgodnie z art. 2 tego dokumentu „[p]rzed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu prawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje. Konsultacje te, w stosownym przypadku, powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań. W szczególnie pilnych przypadkach Komisja nie prowadzi konsultacji. W swoim wniosku uzasadnia taką decyzję”. Spełnienie obowiązku konsultacyjnego podlega kontroli sądowej w trybie art. 263 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2, z późn. zm.¹⁰⁷, w wyniku której TSUE brak konsultacji może uznać za przejaw wadliwości formalnej aktu, a w konsekwencji orzec o jego nieważności. W protokole brak szczegółowych informacji o organizacji i przebiegu procesu konsultowania, a w szczególności nie określono, kogo mają obejmować te „szerokie konsultacje”. Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu konsultacje są uznawane za „element mechanizmu przestrzegania zasady pomocniczości” (T. Musialik, *Stosowanie zasady pomocniczości na gruncie traktatu z Lizbony*, „Modern Management Review” 2013, t. 8, nr 4, s. 151, <https://doi.org/10.7862/rz.2013.mmr.51>).

¹⁰⁸ E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 209. Za: H. Kalkbrenner, *Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzip*, 1972, s. 518; *Definicja i zakres zasady subsydiarności. Raport przygotowany dla Komitetu Zarządzającego ds. Władz Lokalnych i Regionalnych*, „Władze Lokalne i Regionalne w Europie” 1994, nr 55, przyp. 10.

¹⁰⁹ Wyrok NSA w Łodzi z 10 października 2000 r., II SA/Łd.

należy przyjąć, że mechanizmy mające na celu włączenie obywateli w proces stanowienia prawa wpisują się w realizację określonej w preambule Konstytucji RP zasady pomocniczości.

2.4. Zasada dobra wspólnego

Zasada dobra wspólnego została wyrażona w art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, przy czym należy odnotować, że ustawa zasadnicza posiłkuje się pojęciem dobra wspólnego w kilku miejscach (w preambule, art. 25 ust. 3 i art. 82). W ustawodawstwie polskim brak jednak definicji legalnej tego terminu. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że trudności w jego zdefiniowaniu są „skutkiem braku ostrości oraz wieloznaczności wywołanej wieloma różnymi odniesieniami”¹¹⁰. W innym miejscu wskazuje się, że za trudności te odpowiada „elementarna treść”¹¹¹ tej zasady. Z kolei M. Granat uważa, że zasadę tę można scharakteryzować na podstawie dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego oraz historii polskiego konstytucjonalizmu¹¹².

Co do zasady Trybunał Konstytucyjny przywołuje zasadę dobra wspólnego *implicite*. Sporadycznie jest ona wykorzystywana jako wzorzec kontroli. Odgrywa raczej rolę „wagowego” w przypadku kolizji zasad i wartości konstytucyjnych i pomaga TK dokonać odpowiedniego rozstrzygnięcia¹¹³. Służy do wyważania innych zasad, ale sama nie podlega wazeniu przez Trybunał Konstytucyjny, który „umiejscawia ją po stronie konkretnego wyniku wazenia wartości”¹¹⁴. W tym znaczeniu zasada dobra wspólnego pozostaje pierwotna w stosunku do innych zasad i wartości konstytucyjnych.

Klauzula dobra wspólnego ma długą tradycję sięgającą czasów Konstytucji 3 maja z 1791 r., w której państwo mogło być uznawane za dobro wspólne, gdy służyło wszystkim członkom wspólnoty politycznej¹¹⁵. Odmienne rozumienie tej klauzuli

¹¹⁰ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 1, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el. Za: M. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2003, t. 17, s. 11.

¹¹¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania...*, s. 95.

¹¹² *Ibidem*, s. 95.

¹¹³ Zob. M. Granat, *Dobro wspólne w pojmowaniu Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013, s. 128.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Zob. P. Tuleja, *Art. 1, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.

prezentuje Konstytucja kwietniowa z 1935 r., w której w państwie widziano „wspólne dobro” wszystkich obywateli. Sformułowanie to „wiązało się z siłą i sprawnością samego państwa”¹¹⁶. W konsekwencji państwo miało większe znaczenie niż jednostka i jej prawa. Wyrażona w art. 1 Konstytucji RP z 1997 r. zasada dobra wspólnego odcina się od tego rozumienia, a przez odwołanie się do tradycji Konstytucji 3 maja daje wyraz uznania „służebnej roli państwa i jego organów wobec obywateli”¹¹⁷.

W nawiązaniu do tego znaczenia klauzuli dobra wspólnego H. Zięba-Załucka uważa, że art. 1 Konstytucji RP jest wyrazem „ideologicznej wizji państwa jako formy organizacji społecznej oraz zaprzeczeniem jej klasowego niegdyś charakteru. [...] Przepis ten wyznacza [...] szereg konsekwencji w konstytucyjnych rozstrzygnięciach określających pozycję prawną jednostki wobec organizacji państwowej, jej rolę w życiu politycznym, w którym ma zagwarantowany wpływ na bieg spraw państwowych i lokalnych”¹¹⁸. Definiujący konstytucyjne pojęcie dobra wspólnego M. Piechowiak zaproponował, aby wyrażenie to oznaczało „określaną na płaszczyźnie wspólnoty politycznej – sumę warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających – pozwalających osiągnąć pełniej i łatwiej – integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności”¹¹⁹. Z definicji tej wynika, że państwo jest dobrem wszystkich obywateli, a więc zarówno ogółu, jak i pojedynczych członków wspólnoty państwowej. Znaczenie to wynika także z idiomatycznego charakteru dobra wspólnego. Przepis art. 1 Konstytucji RP jest zbitką słów, która stanowi niepodzielną całość¹²⁰. Treść tego przepisu „nie jest wyznaczona sumą znaczeń wyrażań cząstkowych”¹²¹ w przeciwieństwie do wyrażonego w Konstytucji kwietniowej „wspólnego dobra”. „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” – usunięcie któregokolwiek elementu tego wyrażenia będzie wypaczać jego sens. Jak zwraca uwagę M. Granat, w konsekwencji usunięcia określenia „dobro wspólne” należałoby usunąć także słowo „Rzeczpospolita”. Taki stan

¹¹⁶ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania...*, s. 95.

¹¹⁷ B. Banaszak, *Art. 1, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el.

¹¹⁸ H. Zięba-Załucka, *Spółeczeństwo obywatelskie a konstytucyjne zasady społeczne*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 32.

¹¹⁹ M. Piechowiak, *Art. 1, [w:] Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

¹²⁰ Zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania...*, s. 96.

¹²¹ M. Piechowiak, *Art. 1...*, Legalis/el.

rzeczy rodziłby niebezpieczeństwo uznania Rzeczypospolitej za państwo, które chroni i wyraża tylko interesy większości¹²².

W doktrynie przyjmuje się, że pojęcie dobra wspólnego może być rozważane na trzech płaszczyznach, do których J. Trzeciński zalicza: wolności i prawa jednostki, wybór optymalnego modelu instytucji władzy publicznej oraz stanowienie prawa jako obszar, w którym dochodzi do realizacji zasad konstytucyjnych¹²³. Autor ten apeluje, aby nie ograniczać zagadnienia dobra wspólnego wyłącznie do pierwszego z wymienionych obszarów, „lecz aby je rozciągnąć na obszary definiujące władzę państwową”¹²⁴. Ostatecznie bowiem dbanie o dobro wspólne to obowiązek zarówno obywateli, jak i państwa.

Ze względu na poruszaną w niniejszej pracy problematykę warto bliżej się przyjrzeć trzeciemu obszarowi identyfikacji zasady dobra wspólnego, jakim jest prawo, a konkretnie reguły jego tworzenia i jakość przepisów prawnych, których główną cechą powinna być troska o dobro wspólne¹²⁵. Aby prawo mogło być uznane za element dobra wspólnego, muszą zostać spełnione łącznie trzy warunki. Po pierwsze, społeczeństwo „powinno identyfikować się z treścią prawa w stopniu, w jakim uwzględnia ono interesy społeczeństwa” określone w Konstytucji RP. Po drugie, „społeczeństwo ma [zapewniony] instytucjonalny wpływ na proces tworzenia prawa, tzn. że procedury stanowienia prawa uwzględniają postulat demokratyczności prawa”. Po trzecie, stanowione prawo musi być zgodne z konstytucją¹²⁶. Drugi z wymienionych warunków podkreśla ważne w kontekście prowadzonych rozważań znaczenie partycypacyjnego modelu tworzenia prawa dla realizacji konstytucyjnej zasady dobra wspólnego.

Warunek ten wpisuje się w pogląd prezentowany przez M. Piechowiaka, który na podstawie art. 1 Konstytucji RP formułuje „zasadę partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy, obejmującą prawo każdego obywatela do decydowania o sprawach publicznych, czy szerzej – o kształcie Rzeczypospolitej”¹²⁷. Autor ten opiera swoje przekonanie na zastosowanej w komentowanym przepisie formule

¹²² Zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania...*, s. 96.

¹²³ Zob. J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 26.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Zob. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 49.

¹²⁶ J. Trzeciński, *Rzeczpospolita...*, s. 29.

¹²⁷ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 272.

„wszyscy obywatele”. Obywatele odpowiedzialni za kształt dobra wspólnego powinni się cieszyć proceduralnie zapewnioną możliwością wpływu na kształt przepisów prawnych, w ramach których urzeczywistnia się idea dobra wspólnego. Procedury te należy rozumieć jako instytucje partycypacji obywatelskiej, dzięki którym obywatele mogą angażować się w procesy prawotwórcze. Według P. Kuczmy „[w] państwie traktowanym jako dobro wspólne obecność konsultacji społecznych i instytucji mających konsultacyjny charakter jest wymagana zasadą dobra wspólnego”¹²⁸.

Obywatele są nie tylko uprawnieni do korzystania z dobra wspólnego, lecz także zobowiązani do kreowania go i współdzielenia odpowiedzialności za nie. Obowiązki te mogą wykonywać w ramach procesu partycypacji, którego celem jest „stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań”¹²⁹. Partycypujący w sprawowaniu władzy obywatele dokonują także kontroli działań podejmowanych przez władze publiczne¹³⁰, a konkretnie: kontroli prawidłowej realizacji zasady dobra wspólnego przez struktury państwowe. Dobro wspólne powinno być celem działania podmiotów mających władzę publiczną i powinno być zakwalifikowane do standardów sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym¹³¹.

W koncepcji służebnej roli państwa wobec obywateli ci ostatni zostają włączeni w proces podejmowania decyzji politycznych, w tym decyzji prawotwórczych. Koncepcja ta nie kwestionuje roli państwa jako głównego decydenta w sprawie kształtu stanowionego prawa. Uwypukla ona jednak znaczenie obywateli w procesie prawodawczym, którzy jako nośniki informacji o potrzebach społecznych pomagają władzom publicznym w wypełnianiu ich obowiązku dbania o dobro wspólne wszystkich obywateli.

W konkluzji prowadzonych rozważań należy stwierdzić, że z konstytucyjnej zasady dobra wspólnego wynika nakaz współtworzenia go przez obywateli. W imperatywie tym należy doszukiwać się związku między zasadą wyrażoną w art. 1 ustawy zasadniczej a partycypacją obywatelską. Jak przyjmuje H. Izdebski,

¹²⁸ P. Kuczma, *Model...*, s. 111.

¹²⁹ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

¹³⁰ *Ibidem*, s. 21.

¹³¹ Zob. K. Chochowski, *Dobro wspólne jako standard sprawowania władzy publicznej*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 48.

zasada dobra wspólnego „zakłada jak najdalej idące współuczestnictwo obywateli w funkcjonowaniu instytucji publicznych; w świetle najnowszych ujęć powinna prowadzić do ugruntowania się demokracji partycypacyjnej”¹³². Istotnego znaczenia partycypacji dla idei dobra wspólnego dowodzi także M. Piechowiak, który tzw. test partycypacji określił jako składową sformułowanego przez siebie konstytucyjnego testu dobra wspólnego¹³³. Test partycypacji oparł na pytaniu: „Czy oceniane rozstrzygnięcie jest rezultatem procedur zapewniających wszystkim obywatelom, jako gospodarzom własnego państwa, udział pośredni lub bezpośredni w kierowaniu sprawami publicznymi?”¹³⁴. Zapewnienie tych procedur leży po stronie państwa, natomiast wypełnienie zobowiązań wobec dobra wspólnego, którym jest Rzeczpospolita, leży po stronie obywateli korzystających z tych procedur. Wyrażenie zasady dobra wspólnego już w art. 1 Konstytucji RP umiejscawia ją na pierwszym miejscu pośród zasad ustrojowych, jednocześnie jest uznaniem dobra wspólnego za jedną z naczelných wartości w państwie. Wyjątkowość zasady dobra wspólnego¹³⁵ podkreśla rangę związku zachodzącego między tą zasadą a partycypacją obywatelską.

2.5. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawnego została wyrażona w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jej kluczowe znaczenie dla politycznego i społecznego ustroju państwa wyraził Trybunał Konstytucyjny, który wskazał, że zasada ta „rozstrzyga o modelu państwa”¹³⁶. Wywodząca się z tradycji konstytucjonalizmu niemieckiego¹³⁷ klauzula demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona do polskiego porządku

¹³² H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 196.

¹³³ Zob. M. Piechowiak, *Dobro...*, s. 437–438. Konstytucyjny test dobra wspólnego złożony jest z pytań o warunki konieczne, by można było mówić o dobru wspólnym. Aby uznać, że coś jest dobrem wspólnym, należy odpowiedzieć twierdząco na każde z tych pytań. Zestawy pytań zostały zebrane kolejno w: 1) Test celu; 2) Test społeczny; 3) Test sumy; 3a) Test koherencji; 3b) Test proporcjonalności; 4) Test dynamiczności; 5) Test konieczności; 6) Test partycypacji.

¹³⁴ *Ibidem*, s. 438.

¹³⁵ Szerzej na ten temat w: M. Piechowiak, *Dobro...*, s. 441–442.

¹³⁶ Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

¹³⁷ Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.

konstytucyjnego nowelą grudniową w 1989 r.¹³⁸ i wytyczyła demokratyczny kierunek zachodzących wówczas zmian¹³⁹. W doktrynie przyjmuje się, że nie ma uniwersalnej definicji modelu demokratycznego państwa prawnego¹⁴⁰. Co więcej, próby sformułowania definicji tego modelu z góry „skazane są na niepowodzenie”¹⁴¹ ze względu na szeroką i nieostrą formułę demokratycznego państwa prawnego¹⁴². Formuła ta pozwoliła Trybunałowi Konstytucyjnemu rozwinąć zasadę wynikającą z art. 2 Konstytucji RP i wywieść z niej zasady szczegółowe, które mogą stanowić samodzielnie lub wspólnie z innymi zasadami konstytucyjnymi wzorzec kontroli konstytucyjności prawa¹⁴³. Specyficzna konstrukcja zasady demokratycznego państwa prawnego spowodowała, że w literaturze została nazwana „zasadą zasad”¹⁴⁴. Obejmuje ona osobne zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Zasady te nie mają w pełni rozłącznego charakteru, są ze sobą powiązane funkcjonalnie i treściowo, dlatego powinny być interpretowane w odniesieniu do całości formuły demokratycznego państwa prawnego¹⁴⁵. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że komponenty zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji RP są komplementarne, a ich wspólnym celem jest ochrona godności i wolności osobistej¹⁴⁶. Natomiast „[z]espolenie państwa prawnego z demokratycznym i sprawiedliwym oznacza uzupełnienie formalnej w swym charakterze zasady szeroko rozumianego legalizmu elementami materialnymi”¹⁴⁷. Konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa

¹³⁸ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444, z późn. zm.

¹³⁹ „Choć w 1989 r. odbyło się ono [wprowadzenie klauzuli demokratycznego państwa prawnego do konstytucji] w pośpiechu, poniekąd przypadkowo, i nie wynikało bezpośrednio ze społecznego «popytu» na zasadę państwa prawnego, a jedynie z ogólnego przekonania działaczy politycznych, że tak właśnie należy postąpić, to ruch ten miał pewien sens symboliczny” – T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 27 i *passim*.

¹⁴⁰ Zob. W. Sokolewicz, *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 9.

¹⁴¹ W. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 66.

¹⁴² Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 392.

¹⁴³ Zob. B. Banaszak, *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el.

¹⁴⁴ W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 10.

¹⁴⁵ Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 2...*, LEX/el. 2021; P. Tuleja, *Art. 2*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

¹⁴⁶ Zob. W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 1.

¹⁴⁷ *Ibidem*, s. 11.

prawnego wyróżnia nie tylko otwartość, o czym była mowa wcześniej, lecz także złożoność struktury. W konsekwencji zarówno jej znaczenie jako całości, jak i znaczenie jej poszczególnych komponentów powinny być odczytywane w odniesieniu do innych zasad ustrojowych i postanowień konstytucji¹⁴⁸, które konkretyzują i gwarantują zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jak już wspomniano, pojemność i otwartość konstrukcji zasady demokratycznego państwa prawnego przesądza o tym, że zasada ta od początku pojawienia się w krajowym systemie konstytucyjnym jest źródłem innych treści prawnych¹⁴⁹.

W orzecznictwie TK przyjmuje się, że klauzulę demokratycznego państwa prawnego należy rozumieć „jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekst konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego”¹⁵⁰. Zasady te, nazywane w literaturze przedmiotu „zasadami pochodnymi”, są wyprowadzane z orzecznictwa sądowokonstytucyjnego¹⁵¹. Większość z nich TK wywiódł na podstawie art. 1 Konstytucji PRL (w brzmieniu nadanym nowelą grudniową). Orzecznictwo to ze względu na to, że w Konstytucji RP z 1997 r. zachowano tę samą treść zasady demokratycznego państwa prawnego, pozostaje aktualne¹⁵².

Zasady wyprowadzane w poprzednim stanie konstytucyjnym miały uzupełnić braki w obowiązujących wówczas przepisach Konstytucji PRL w zakresie podstawowych praw i wolności (np. prawo do sądu, prawo do prywatności). W przypadku zakwestionowania aktu normatywnego z elementami stanowiącymi pojęcie demokratycznego państwa prawnego podstawą kontroli TK był zatem art. 1 Konstytucji PRL. Uchwalenie nowej konstytucji, w której uzupełniono regulacje

¹⁴⁸ „Zasady wyrażone w tym rozdziale [mowa o rozdziale I Konstytucji RP] będą się wyrażać przez bardziej szczegółowe instytucje i normy zawarte w następnych rozdziałach. Zasada sprawiedliwości społecznej zostanie wyrażona przede wszystkim przez przepisy dotyczące wolności, praw i obowiązków obywatelskich. Wśród nich są prawa socjalne” (Wypowiedź K. Działochy, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XIII, s. 24). Zob. także S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 108. W literaturze zasady te są nazywane „zasadami przejawowymi” i można do nich zakwalifikować wszystkie zasady i przepisy konstytucji dotyczące ustroju i funkcjonowania państwa (W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 15).

¹⁴⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 393.

¹⁵⁰ Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 40.

¹⁵¹ W zakresie kluczowej roli TK dla określenia pojęcia demokratycznego państwa prawnego w Polsce warto zwrócić uwagę, że „[z]adaniem TK nie jest roztrząsanie problemów teoretycznych i tworzenie konstrukcji doktrynalnych, ale właśnie praktyczne określanie rozumienia demokratycznego państwa prawnego w konkretnych warunkach panujących w Polsce” (B. Banaszak, *Art. 2...*, Legalis/el.).

¹⁵² Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 64.

w zakresie ochrony konstytucyjnych praw i wolności zagwarantowanych w konkretnych postanowieniach konstytucyjnych, spowodowało zmianę stanowiska TK odnośnie do klauzuli demokratycznego państwa prawnego jako wzorca kontroli konstytucyjności prawa¹⁵³. Należy to rozumieć tak, że „[...] w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji wymienionych, szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej”¹⁵⁴. Zasada demokratycznego państwa prawnego może zatem być wzorcem kontroli¹⁵⁵, pod warunkiem jednak, że jej elementy nie zostały wyartykułowane w innych przepisach konstytucyjnych¹⁵⁶.

Wywiedzione w poprzednim stanie konstytucyjnym z klauzuli państwa prawnego zasady pochodne dotyczyły także kwestii ustrojowych, którym przypisuje się fundamentalne znaczenie dla państwa demokratycznego¹⁵⁷. Mowa o zasadzie ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa, a także wyprowadzanych z niej zasad, m.in. ochrony praw nabytych i nieretroaktywności prawa. Według J. Jaskierni ustrojodawca nie przewidział zasad wyrażających te wartości w Konstytucji RP, ponieważ pomimo ich niezaprzeczalnej prawidłowości nie mają one charakteru bezwzględnie obowiązującego. Ustawodawcy zaś celowo pozostawiono pewien luz decyzyjny w zakresie stosowania tych reguł¹⁵⁸. Warto też

¹⁵³ Zob. P. Tuleja, *Art. 2...*, Legalis/el.

¹⁵⁴ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.

¹⁵⁵ Np. w przypadku naruszania zasady prawidłowej legislacji wywodzącej się z klauzuli demokratycznego państwa prawa nie ma konieczności podejmowania kontroli materialnej badanego aktu normatywnego ze szczegółowymi przepisami konstytucyjnymi. Zob. Wyrok TK z 3 lipca 2001 r., K 3/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 125. Co więcej, jak przekonuje W. Sokolewicz, w orzecznictwie TK przeważa opinia, że na „[...] art. 2 można powoływać się tylko wtedy, gdy zdaniem wnioskodawcy nastąpiło naruszenie przynajmniej jednej ze szczegółowych zasad «pochodnych» lub «przejawowych», nigdy nie na samą czy to zasadę państwa d.p.s. w całości, czy jeden z jej fragmentów” (W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 29). Zob. także przywoływane tam wyroki TK.

¹⁵⁶ Z praktyki orzeczniczej TK wynika, że wskazywanie art. 2 Konstytucji RP jako naruszanego przepisu, zamiast innych przepisów konstytucyjnych konkretyzujących zasadę demokratycznego państwa prawnego, skutkuje umorzeniem postępowania. Zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 40; 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997, nr 7, poz. 114.

¹⁵⁷ Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 2...*, LEX/el.

¹⁵⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 392–393.

zwrócić uwagę, że „[w]spółczesna polska koncepcja demokratycznego państwa prawnego podnosi znaczenie demokratycznego procesu stanowienia prawa”¹⁵⁹. Demokracji tego procesu mają służyć m.in. mechanizmy partycypacji obywatelskiej. Zasadne jest zatem, aby podstaw ustrojowych tych mechanizmów poszukiwać także w zasadzie demokratycznego państwa prawa, a dokładnie w poszczególnych komponentach tworzących tę zasadę.

Koncepcja państwa prawnego łączy w sobie elementy formalne i materialne charakteryzujące rozumianą jako całość zasadę demokratycznego państwa prawnego. Elementy formalne¹⁶⁰ dotyczą „prawa jako fundamentu działania państwa, w tym optymalnych z punktu widzenia ochrony praw jednostki sposobów stanowienia i stosowania prawa”, a elementy materialne¹⁶¹ to „wartości [leżące – przyp. W.W.R.] u podstaw owego prawa, w tym ochrony godności człowieka, jego praw i wolności, podziału władzy, nadrzędności konstytucji, niezależności sądów”¹⁶². Komponenty te w odniesieniu do państwa prawnego są komplementarne i prowadzą do zgodności pojęć *lex* i *ius*¹⁶³. Co prawda zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu państwo prawne jest łączone głównie z elementami formalnymi, jednak oddzielanie tej zasady od elementów materialnych nie ma uzasadnienia. Dopiero bowiem wspólne ujęcie tych elementów pozwala w pełni urzeczywistnić zasadę państwa prawnego i skutecznie związać nią władze państwowe¹⁶⁴.

Przedstawienie definicji legalnej pojęcia państwa prawnego napotyka trudności. Do tej pory nie udało się jej sformułować tak, aby zyskała powszechną akceptację doktryny¹⁶⁵. Brak sztywnych ram tego terminu przesądza o jego pojemności i możliwości zmiany treści tworzących tę zasadę¹⁶⁶. Dzięki tym cechom TK

¹⁵⁹ B. Banaszak, *Art. 2...*, Legalis/el.

¹⁶⁰ Więcej o formalnych elementach zasady demokratycznego państwa prawnego w: M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 140–157.

¹⁶¹ Więcej o materialnych elementach zasady demokratycznego państwa prawnego w: L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 123–139.

¹⁶² M. Florczak-Wątor, *Art. 2...*, LEX/el.

¹⁶³ Zob. D. Kuźnicka, *Konsultacje społeczne jako element demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Meandry demokratycznego państwa prawnego*, red. M. Zubik, F. Dymitrowski, Warszawa 2017, s. 100.

¹⁶⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 32.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ P. Tuleja, *Art. 2...*, Legalis/el. W komentarzu w odniesieniu do pojęcia państwa prawnego autor zauważa: „Biorąc pod uwagę, że sformułowanie to odsyła do całego zespołu twierdzeń charakteryzujących ustrój państwa, bardziej adekwatne będzie posługiwanie się terminem «klauzula

wyprowadził z niej kilka zasad pochodnych, które wyrażają istotę państwa prawnego. Zasady te bywają różnie określane i klasyfikowane w literaturze prawniczej. Za W. Sokolewiczem należy wyróżnić: zasady pochodne pierwszego stopnia i wyprowadzane z nich zasady kolejnych stopni¹⁶⁷. Do dwóch głównych zasad pochodnych pierwszego stopnia zalicza się zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji. Obie te zasady dotyczą m.in. reguł stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym i przede wszystkim z tego względu należy odnieść do nich zagadnienie partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Pozostaje jednocześnie źródłem zasad szczegółowych (drugiego stopnia), także opartych na idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką (tj. ochrony praw słusznie nabytych, ochrony interesów w toku, ochrony ekspektatywy, zakazu retroakcji, nakazu zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*). Zasada ta w orzecznictwie konstytucyjnym jest określana jako zasada lojalności. Nazwa ta uwypukla jej istotę, która polega „[...] na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego”¹⁶⁸. Dotyczy to nie tylko relacji z obywatelem, lecz także stosunków władzy państwowej z innymi podmiotami prawa¹⁶⁹. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”¹⁷⁰.

Kluczowym komponentem zasady lojalności jest zespół cech określony jako „pewność prawa”, mający zapewnić jednostce bezpieczeństwo prawne. Umożliwiają

państwa prawnego»”. Zob. także: E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP*, Warszawa 2003, s. 18.

¹⁶⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 18–19.

¹⁶⁸ M. Florczak-Wątor, *Art. 2...*, LEX/el.

¹⁶⁹ Trybunał Konstytucyjny odniósł ją przykładowo do jednostek samorządu terytorialnego (np. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87), spółdzielni (np. wyrok z 30 marca 2004 r., K 32/03, OTK ZU 2004, nr 3, poz. 22) lub zakładów pracy chronionej (np. wyrok z 25 czerwca 2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46).

¹⁷⁰ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.

one jednostce „decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny”¹⁷¹. Innymi słowy, zasada ta zapewnia przewidywalność działań organów władzy, dzięki czemu obywatel może swobodnie kształtować swoje stosunki w państwie. Pewność prawa nie oznacza jednak niezmienności przepisów prawa i nie jest przeszkodą dla zmiany prawodawstwa¹⁷². Zmiana powinna być jednak dokonywana z zachowaniem szczególnej ostrożności i staranności¹⁷³. „Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza”¹⁷⁴.

W kontekście celu niniejszej pracy należy odpowiedzieć na pytania, co wpływa na budowę zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa oraz jakie czynności pozwalają zapewnić przewidywalność działań państwa w sferze prawotwórczej. Wydaje się, że to znajomość czy świadomość funkcjonowania poszczególnych instytucji prawnych jest gwarantem zaufania do państwa oraz prawa, które to państwo stanowi. Wiedzę tę zapewnia nie tylko jawność procesu legislacyjnego, lecz także otwarcie go na adresatów tworzonego w ramach tego procesu ustawodawstwa, które następuje z udziałem instytucji partycypacji obywatelskiej. Dzięki nim zainteresowane podmioty mogą wyrazić swoje potrzeby, na które ustawodawca może odpowiedzieć przez stanowienie odpowiednich przepisów prawa¹⁷⁵. Instrumenty te pozwalają także poznać intencje i zamiary prawodawcy, dzięki czemu mogą zmniejszyć ryzyko tworzenia zaskakujących rozwiązań i przeciwdziałać arbitralnej zmianie prawa¹⁷⁶. Jak zauważał P. Kuczma, mechanizmy konsultacyjne, umożliwiające partycypację w procesie ustawodawczym, zapobiegają „[...] żywiowości legislacyjnej, a sprzyjają refleksji nad obowiązującym prawem

¹⁷¹ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138.

¹⁷² Zob. J. Zaleśny, *Zasada zaufania jednostki do państwa i prawa w okresie zmiany ustrojowej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 158.

¹⁷³ Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 36.

¹⁷⁴ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138.

¹⁷⁵ Zob. M. Borski, *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. 16, nr 1, s. 32.

¹⁷⁶ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 211.

i ustaleniu kierunków pożądaných reform”. Proces partycypacji obywateli w tworzeniu prawa wymaga podjęcia działań, które mogą wydłużyć proces uchwalania danej regulacji. Czas ten powinien jednak umożliwić zapoznanie się z rozwiązaniami mającymi obowiązywać w przyszłości, zatem co do zasady wydłużenie procesu legislacyjnego należy ocenić pozytywnie. Obywatel dzięki uczestniczeniu w procesie tworzenia prawa może wpływać na jego kształt, co nie tylko wzmacnia zaufanie do państwa, lecz także legitymizuje treść stanowionego przez nie prawa.

Z zasady statuowanej w art. 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny wyprowadził nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji¹⁷⁷, stanowiących według W. Sokolewicz treść drugiej zasady pochodnej wynikającej bezpośrednio z klauzuli demokratycznego państwa prawnego¹⁷⁸. W doktrynie zasady przyzwoitej legislacji są także uznawane za element¹⁷⁹ zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa bądź jako jej przejaw¹⁸⁰. W orzecznictwie konstytucyjnym podkreślono związek funkcjonalny, jaki zachodzi między regułami poprawnej legislacji a zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa¹⁸¹. W odniesieniu do istoty zasad prawidłowej legislacji należy wskazać za TK, że stanowią one swego rodzaju formalne ograniczenie materialnej swobody legislacyjnej ustawodawcy¹⁸². W szerokim znaczeniu są rozumiane jako zbiór powiązanych ze sobą reguł dotyczących proceduralnych aspektów stanowienia prawa¹⁸³. Innymi słowy, są to „[...] wszelkie wskazania, jak poprawnie dokonywać rozstrzygnięć legislacyjnych, które są

¹⁷⁷ Określenie „zasady poprawnej legislacji” po raz pierwszy pojawiło się w orzeczeniu TK z 22 lutego 1989 r., U 19/88, OTK ZU 1989, nr 1, poz. 11. W literaturze prawniczej określenie „przyzwoita” uważa się za nader emocjonalne i proponuje się zamienniki: „poprawna”, „prawidłowa”. Zob. K. Działocha, T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3, s. 6; W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 46–47; J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13, *passim*. Przy czym TK w swoich orzeczeniach najczęściej posiłkuje się określeniem „przyzwoita legislacja”.

¹⁷⁸ Zob. W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 46.

¹⁷⁹ Zob. M. Kordela, *op. cit.*, s. 146–147.

¹⁸⁰ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138.

¹⁸¹ Przykładowo wyroki TK z: 23 października 2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 106; 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK-A 2004, nr 4, poz. 30; 21 lutego 2006 r., K 1/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 18; 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13.

¹⁸² „Ta daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa [...] jest jednak w swoisty sposób «równoważona» istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad «przyzwoitej legislacji»” (wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 1). Zob. także: M. Borski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego jako źródło zasad przyzwoitej legislacji*, [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. 1, red. A. Kalisz, Sosnowiec 2015, s. 226.

¹⁸³ Zob. K. Działocha, T. Zalański, *op. cit.*, s. 6.

adresowane do podmiotu tworzącego prawo”¹⁸⁴. W wąskim znaczeniu „określa się nimi tylko takie spośród tych wskazań, których naruszenie powoduje, że akt normatywny jest obarczony wadą istotną i w konsekwencji jest niekonstytucyjny”¹⁸⁵.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego jednym z takich wskazań jest formułowanie celów¹⁸⁶, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem. Zasady przyzwoitej legislacji stanowią bowiem „podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”¹⁸⁷. W konsekwencji do naruszenia zasad przyzwoitej legislacji dochodzi wtedy, gdy ustanowiona treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia zakładanego celu. Prawodawca bowiem powinien tak budować normy prawne, aby były one najskuteczniejszym środkiem do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Jak wskazuje J. Zaleśny, dobór tych środków powinien być „dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. Przyjęte rozwiązania mają być adekwatne do zakładanego celu regulacji. W szczególności prawodawca powinien dokonać oceny skutków regulacji w kontekście celu, do którego zmierza”¹⁸⁸. Co więcej, należy przyjąć, że wszelkie działania prawodawcy powinny być „efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie”¹⁸⁹. Poznanie danego problemu, który ma zostać rozwiązany przez uchwalenie nowej regulacji bądź zmianę już obowiązującej, umożliwia m.in. opinia podmiotów będących adresatami planowanych rozwiązań, a więc niewątpliwie instytucji partycypacji obywatelskiej występujących w procesie prawotwórczym. W literaturze przedmiotu rolę czynnika racjonalizującego w procesie stanowienia prawa przypisuje się konsultacjom społecznym¹⁹⁰, dzięki którym „unika się nieefektywnych regulacji oraz przeciwdziałania

¹⁸⁴ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 63.

¹⁸⁵ *Ibidem*. W wąskim rozumieniu reguły przyzwoitej legislacji są adresowane do podmiotów zarówno tworzących prawo, jak i dokonujących kontroli jego konstytucyjności.

¹⁸⁶ Należy wyjaśnić, że ustawodawca cieszy się względną swobodą w zakresie kształtowania prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, ponieważ „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100), oczywiście o ile rozwiązania te nie przekraczają granicy określonej przepisami konstytucyjnymi. Zob. także: orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 1.

¹⁸⁷ Wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13 i 22 września 2009 r., P 46/07, OTK-A 2009, nr 8, poz. 126.

¹⁸⁸ J. Zaleśny, *Zasady...*, s. 13.

¹⁸⁹ Wyrok TK z 17 maja 2005 r., P 6/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 50.

¹⁹⁰ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 207.

skutkiem deficytu informacji wpływającego negatywnie na poprawność formułowanych ocen”¹⁹¹. Zgodnie z powyższym tworzenie przepisów prawa powinno zostać poprzedzone oceną skutków regulacji, której składową jest wymóg konsultowania proponowanych rozwiązań¹⁹². Rzetelne przeprowadzanie oceny wpływu regulacji sprawia, że większe jest „prawdopodobieństwo osiągnięcia zakładanych celów oraz zminimalizowania ryzyka wystąpienia negatywnych skutków wprowadzanej regulacji”¹⁹³. Udział czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa umożliwia ustawodawcy sprawdzenie, jaki jest odbiór społeczny proponowanych rozwiązań, a wiedza ta pozwala zbadać adekwatność środków wybranych do osiągnięcia zakładanych celów danej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny w ramach reguł prawidłowej legislacji sformułował wymóg przestrzegania zasad techniki prawodawczej, stanowiących „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”¹⁹⁴. W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁹⁵ skodyfikowano powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego, do których zaliczono m.in. obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych podmiotów poprzedzający podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy (§ 1 ust. 1 pkt 5 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej (ZTP)). Co prawda TK z zasad prawidłowej legislacji nie wyodrębnił wymogu partycypowania obywateli w akcie prawotwórczym, niemniej nie można wkluczyć, że obowiązek ten – ze względu na treść ZTP – jest zakotwiczony w tej zasadzie¹⁹⁶.

Jedną z zasad pochodnych drugiego stopnia wyprowadzanych z zasady przyzwoitej legislacji jest zasada dochowania trybu stanowienia aktu prawnego. Została ona określona w art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie

¹⁹¹ W. Kozłowski, M. Matczak, O. Luty, *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Zakamycze 2005, s. 179–180.

¹⁹² Zob. *Ocena skutków regulacji. Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007, s. 228.

¹⁹³ Rządowe Centrum Legislacji, *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, s. 38, <https://rci.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/> [dostęp: 14 maja 2023 r.].

¹⁹⁴ Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.

¹⁹⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 283. Wcześniej ZTP regulowała uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, M.P. Nr 44, poz. 310.

¹⁹⁶ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 113; E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 114.

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁹⁷, zgodnie z którym TK przy orzekaniu w sprawie zgodności aktu normatywnego z konstytucją bada treść tego aktu, kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania tego aktu. Pod pojęciem trybu ustawodawczego Trybunał Konstytucyjny rozumie „nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w drodze głosowania przez obydwie izby, w sposób określony w Konstytucji oraz w regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem zorganizowanych grup (organizacji) społecznych, jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany”¹⁹⁸. Na podstawie przywoływanej definicji można przyjąć, że instytucje partycypacji obywatelskiej, także te statuowane w pozakonstytucyjnych źródłach prawa, są elementem trybu, w którym ustawa dochodzi do skutku.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się zagadnieniem mechanizmów konsultacyjnych w procesie tworzenia prawa¹⁹⁹. W jednym ze swoich orzeczeń przyjął, że „[u]stawowy obowiązek opiniowania [...] nie jest wymogiem konstytucyjnie określonego trybu legislacyjnego, jakkolwiek uchybienie mu jest nieprawidłowością”²⁰⁰. Na skutek tych nieprawidłowości TK może orzec niekonstytucyjność aktu uchwalonego z pominięciem mechanizmów konsultacyjnych ze względu na niedochowanie trybu przewidzianego do ustanowienia tego aktu prawnego, zwłaszcza jeśli obowiązek zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych jest przewidziany w procedurze prawotwórczej aktów dotyczących tzw. klasycznych wolności i praw osobistych oraz politycznych jednostki. Pominięcie tego etapu „uniemożliwia [...] parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować”²⁰¹. Stwierdzenie to uwypukla związek między instrumentami partycypacyjnymi występującymi w procesie ustawodawczym

¹⁹⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 2393.

¹⁹⁸ Orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK ZU 1992, nr 1, poz. 7.

¹⁹⁹ „Trybunał Konstytucyjny, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej, na tle konkretnej sprawy dokonuje analizy procesu legislacyjnego, biorąc pod uwagę usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne, materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym” (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56).

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.

a zasadami prawidłowej legislacji, z której wynika obowiązek dochowania trybu uchwalenia ustawy²⁰².

„Demokratyczna” kwalifikacja zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP jest „immanentnym elementem państwa prawa”²⁰³. Konstatacja ta jest uznawana za tautologię²⁰⁴, ponieważ zasada demokracji z natury jest wpisana w istotę państwa prawnego²⁰⁵. „Państwo prawne nie jest bowiem demokratyczne, jeżeli nie ustanowiono w nim demokratycznego sposobu wyłaniania reprezentacji narodu, ale też żadnego państwa nie można określić państwem prawnym, nawet gdyby posiadało demokratycznie wyłonioną reprezentację, jeżeli parlament nie przestrzega standardów (np. ustawodawczych), składających się na pojęcie «państwa prawnego»”²⁰⁶. Zasada demokratyzmu przejawia się zatem nie tylko w demokratycznym sposobie wyłaniania czy sprawowania władzy – którą zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP sprawuje Naród przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio – lecz także w demokratycznym sposobie stanowienia prawa²⁰⁷. Z zasady demokratyzmu wynika „nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa”²⁰⁸. Zasada demokratyzmu, m.in. adresowana do władzy ustawodawczej, służy legitymizacji uchwalanego przez nią prawa. Treść demokratycznie ustanowionych przepisów prawa powinna wyrażać „wolę powszechną, kształtowaną w procedurach angażujących [...] wszystkie grupy społeczne”²⁰⁹. Wola, która powinna mieć „swoją prawną doniosłość”²¹⁰, wpływa na zyskanie aprobaty możliwie jak największej części społeczeństwa i świadczy o dążeniu do osiągnięcia harmonii między wolą obywateli a porządkiem prawnym²¹¹. Wyraża się natomiast m.in. w mechanizmach partycypacyjnych przewidzianych w procesie tworzenia prawa, co podkreśla demokratyczne założenia tego procesu.

²⁰² Zob. W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 54.

²⁰³ Wyrok TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78.

²⁰⁴ K. Complak, *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.

²⁰⁵ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 114.

²⁰⁶ J. Jaskiernia, *Zasady...*, s. 20.

²⁰⁷ Zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 40.

²⁰⁸ W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 11.

²⁰⁹ *Ibidem*, s. 57; K. Walczuk, *Zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, Poznań 2012, s. 96.

²¹⁰ Wyrok TK z 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

²¹¹ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 115.

W doktrynie przyjmuje się, że „[d]emokracja stanowienia prawa przejawia się zwłaszcza w parlamentarnych i pozaparlamentarnych fazach procedury prawotwórczej, zakładających pluralizm uczestniczących podmiotów, a ponadto konsultacje społeczne i środowiskowe, a także publiczne wysłuchania”²¹². Należy przy tym pamiętać, że wyłącznie żywe zainteresowanie ustawodawcy ustaleniami poczynionymi w ramach instytucji partycypacji obywatelskiej służy jego legitymizacji. W przeciwnym wypadku udział czynnika społecznego w procedurze tworzenia prawa przyniesie efekt odwrotny do zamierzonego i skutecznie nadszarpnie zaufanie obywateli do państwa, a także stworzy przeświadczenie, że „konstrukcja mitycznej woli powszechnej jest wykorzystywana dla legitymowania każdej decyzji rządzących”²¹³. Z tego względu pozorne partycypowanie obywateli w procedurze prawotwórczej wypacza istotę zasady demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którą państwo ma za zadanie „zabezpieczać wpływ obywateli na władzę publiczną i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych”²¹⁴. Wpływ ten – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – odróżnia państwo prawne od demokratycznego państwa prawnego²¹⁵. Z kolei udział obywateli w procesie decyzyjnym pozwala łagodzić deficyt demokracji oraz wzmocnić skuteczność norm prawnych²¹⁶.

Jedną z wartości warunkujących istnienie demokracji jest debata publiczna, w ramach której dochodzi do „kształtowania się stanowisk, idei i praktycznych rozwiązań poprzez ścieranie się autentycznych i przeciwstawnych racji”²¹⁷. Prowadzenie tej debaty w procesie prawotwórczym umożliwiają instytucje partycypacji obywatelskiej, realizujące jednocześnie postulat uspołeczniania procesu tworzenia prawa wyprowadzany z zasady demokratyzmu²¹⁸. W literaturze przedmiotu zasada ta jest odnoszona do innych zasad ustrojowych zapewniających udział obywateli

²¹² W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 57.

²¹³ B. Banaszak, *Art. 2...*, Legalis/el.

²¹⁴ W. Skrzydło, *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.

²¹⁵ Zob. S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 41.

²¹⁶ Zob. A. Bierć, *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 94.

²¹⁷ M. Safjan, *Kilka refleksji o kondycji demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 715.

²¹⁸ Zob. J. Szymanek, *O potrzebie optymalizacji modelu prawotwórstwa*, „*Studia Politologiczne*” 2017, nr 45, s. 233. Autor ten sygnalizuje pewne niebezpieczeństwo, jakie niesie ze sobą postulat uspołeczniania procesu prawa, który w swej zintensyfikowanej postaci może negatywnie wpłynąć na profesjonalizm procesu ustawodawczego, co będzie miało odzwierciedlenie w gorszej jakości tworzonego prawa. W konsekwencji autor ten apeluje o bardzo ostrożną i rozważną realizację tego postulatu.

w procesie podejmowania decyzji politycznych, do których należy zaliczyć przede wszystkim zasadę suwerenności narodu, a także zasady samorządności, pluralizmu politycznego oraz uwzględniania praw mniejszości²¹⁹. Interpretacja demokratycznej kwalifikacji zasady, o której mowa w art. 2 ustawy zasadniczej, w duchu przywołanych zasad eksponuje powiązanie między demokratyzmem a udziałem czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa. Należy bowiem przyjąć, że „[n]iezmierzonym [...] warunkiem zachowania reżimu demokratycznego [...] jest partycypacja obywateli [...]”²²⁰. Jest ona ważna zarówno dla rządzących, którzy oczekują legitymacji swoich działań, jak i dla rządzonych, którym partycypowanie w procedurze prawotwórczej umożliwia artykulację wartości, potrzeb i interesów społecznych²²¹. W demokratycznym państwie prawnym „prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości”²²², a konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności człowieka stanowią podstawę prawdziwej demokracji²²³. W demokratycznym państwie prawnym prawo z jednej strony „może być stanowione tylko w sposób umożliwiający udział suwerena w kształtowaniu rozstrzygnięć, co jednocześnie gwarantuje zgodność treści prawa z poglądami większości społeczeństwa”²²⁴. Z drugiej strony partycypacja pozwala chronić interesy mniejszości. Instytucje partycypacji obywatelskiej są jednym ze sposobów przeciwdziałania wykluczeniu podmiotów należących do mniejszości, które dzięki tym mechanizmom mają możliwość przedstawienia swoich potrzeb ustawodawcy.

Trzecim komponentem zasady przyjętej w art. 2 Konstytucji RP jest ustrojowa zasada sprawiedliwości społecznej odnosząca się do całości ustroju państwa²²⁵. Sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. W orzecznictwie TK przyjęto, że „państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi

²¹⁹ Zob. W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 13–14, 56; P. Kuczma, *Model...*, s. 116 i przywoływany tam: K. Complak, *Art. 2, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 18.

²²⁰ A. Pawłowska, K. Radzik, *Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 3, s. 20.

²²¹ *Ibidem*.

²²² „[...] oparty na prawie naturalnym i standardach prawa międzynarodowego” (J. Sobczak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 124).

²²³ Zob. K. Walczuk, *Zasady...*, s. 97.

²²⁴ A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 54.

²²⁵ Zob. A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 15.

w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”²²⁶, nie może identyfikować się jako demokratyczne państwo prawne. W wywodzie na temat zasady sprawiedliwości społecznej Trybunał Konstytucyjny miał na uwadze „czynnik prowadzący do słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki”²²⁷. Poszanowanie zasad i wartości, które wynikają z pojęcia sprawiedliwości społecznej, jest szczególnym obowiązkiem legislatywy, która powinna je respektować przy regulowaniu sfery stosunków społecznych wkraczających w sferę interesów jednostki. Zasada sprawiedliwości społecznej jawi się więc jako gwarancja ochrony interesów jednostki.

Zachowanie zasad sprawiedliwości społecznej jest wymagane zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i na etapie jego stosowania²²⁸. Jak zwracał uwagę P. Kuczma, „[z] państwem sprawiedliwym będziemy mieć [...] do czynienia w sytuacji wsłuchiwania się w głos obywateli, konsultowania z nimi decyzji prawotwórczych i włączania ich w partycypacyjne mechanizmy sprawowania czy współuczestnictwa we władzy. Dzięki temu rozstrzygnięcia nie są podejmowane arbitralnie, ale przy uzyskaniu konsensusu społecznego i społecznej akceptacji wprowadzanych rozwiązań”²²⁹. Osiągnięcie porozumienia w kwestii kształtu przepisów prawnych nakładających obowiązki służy poczuciu sprawiedliwości społecznej, przy czym należy podkreślić, że nie chodzi tu o subiektywne poczucie sprawiedliwości, ale o kategorię społeczną. Mowa o sprawiedliwości, która przenika inne normy konstytucyjne i się w nich wyraża.

Należy również zwrócić uwagę na powiązanie zasady sprawiedliwości społecznej z zasadą równości²³⁰. Obie te zasady wzajemnie się uzupełniają. Istotą

²²⁶ Wyrok TK z 12 czerwca 2000 r., K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Prawo do sprawiedliwego traktowania jest „sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 258).

²²⁹ P. Kuczma, *Model...*, s. 117.

²³⁰ Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie powoływał się na ścisły związek, jaki zachodzi między zasadą równości i sprawiedliwości społecznej, m.in. w: orzeczeniu TK z 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33; wyrokach TK z: 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 33 i 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24. Powiązanie to jednak nie determinuje konieczności powoływania się na zasadę sprawiedliwości społecznej jako odrębną podstawę kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów

zasady równości jest jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów ze względu na charakteryzującą je cechę prawnie relewantną, natomiast zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala ustalić, „czy zastosowanie danej cechy, czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów, odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego”²³¹. W tym kontekście partycypacja obywateli w tworzeniu prawa powinna przebiegać na zasadach równości, a więc powinno być sprawiedliwie uwzględniane zdanie wszystkich zainteresowanych. W działaniu z poszanowaniem zasady sprawiedliwości społecznej jest wykluczone dowolne kształtowanie przez władze państwowe grup interesu, które miałyby partycypować w procesie prawotwórczym.

Obowiązek urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej spoczywa na władzy państwowej, która powinna stwarzać obywatelom równe szanse zarówno w życiu społecznym, gospodarczym, jak i politycznym²³². Sprawiedliwość utożsamiana jest bowiem „z takim działaniem organów [...], którego podstawowym i permanentnym celem jest respektowanie dobra wspólnego, łączące się jednocześnie z poszanowaniem podmiotowości jednostki w celu zapewnienia jej odpowiednich warunków egzystencji oraz rozwoju w ramach istniejących struktur społecznych i ekonomicznych”²³³.

W ramach podsumowania warto raz jeszcze zaznaczyć, że zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniająca zasady sprawiedliwości społecznej stoi na czele katalogu naczelných zasad Konstytucji RP. Wyznacza filary, na których powinien być zbudowany demokratyczny ustrój państwa. W ustroju tym obywatele mają zapewniony udział w sprawowaniu władzy publicznej²³⁴. Jednym z przejawów sprawowania tej władzy jest stanowienie prawa, co uprawnia do poszukiwania konstytucyjnych podstaw partycypowania obywateli w procesie

prawa w sytuacji, gdy za podstawę kontroli trybunalskiej przyjęto zasadę równości określoną w art. 31 ust. 2 Konstytucji RP (np. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., K 7/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 259 i 5 września 2006 r., K 51/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 100). Działanie takie jest wynikiem uznania, że „zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. Ogólna konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej została skonkretyzowana w szeregu norm konstytucyjnych bardziej szczegółowych, m.in. w zasadzie równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji” (wyrok TK z 14 kwietnia 2003 r., K 34/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 30).

²³¹ Wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 258.

²³² Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 117.

²³³ M. Jabłoński, *Konsultacje publiczne i inne instytucje partycypacji obywatelskiej*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 106.

²³⁴ Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, LEX/el.

ustawodawczym w zasadzie wynikającej z art. 2 Konstytucji RP²³⁵. Jak zauważył B. Banaszak, współczesna polska koncepcja demokratycznego państwa prawnego zwiększa znaczenie demokratycznego procesu stanowienia prawa, którego głównym celem jest zapewnienie zgodności tworzonego prawa z akceptowanymi społecznie zasadami²³⁶. W tym kontekście apelował on o taką interpretację zasady demokratycznego państwa prawnego, która zapewni współtworzenie prawa przez mechanizmy partycypacyjne²³⁷. Udział obywateli w akcie prawotwórczym wynika przede wszystkim z demokratycznej kwalifikacji tej zasady. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „demokracja powinna być kierunkowo nastawiona na uzyskanie akceptacji, konsensusu obywatelskiego”²³⁸, co niewątpliwie ma związek z legitymizacją działań władz państwowych. Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera konieczność osiągnięcia porozumienia społecznego co do kształtu tworzonego prawa. Wypracowanie tego porozumienia jest możliwe dzięki instytucjom partycypacji obywatelskiej, których obecność w procesie ustawodawczym jest regulowana przepisami prawa. Należy jednak podkreślić, że o demokratycznym charakterze tego procesu przesądza nie tylko instytucjonalizacja udziału czynnika społecznego w akcie prawotwórczym, lecz także podmiotowe traktowanie obywateli, które przejawia się w uwzględnianiu stanowisk i postulatów społecznych w treści stanowionych norm. Piastuni władzy ustawodawczej powinni bowiem z należytą starannością dbać o przestrzeganie demokratycznie ustanowionych procedur i zasad prawidłowej legislacji, a prawo przez nich stanowione powinno gwarantować ochronę i zapewniać realizację praw i wolności jednostki²³⁹.

W świetle przeprowadzonej analizy uznanie zasady demokratycznego państwa prawnego za ustrojowy fundament partycypacji obywatelskiej nie powinno budzić wątpliwości²⁴⁰. Analiza każdego z trzech elementów tworzących tę zasadę miała na celu uzasadnienie potrzeby udziału czynnika społecznego w procesie ustawodawczym, by cieszył się on mianem demokratycznego. Odnalezienie podstaw konstytucyjnych dla mechanizmów partycypacyjnych w zasadzie demokratycznego

²³⁵ Zob. M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 90.

²³⁶ Zob. B. Banaszak, *Art. 2...*, Legalis/el.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ I. Niżnik-Dobosz, *op. cit.*, LEX/el.

²³⁹ Zob. M. Jabłoński, *Konsultacje...*, s. 106–107.

²⁴⁰ Konstatacja ta jest szeroko komentowana w literaturze przedmiotu, m.in. w: I. Niżnik-Dobosz, *op. cit.*, LEX/el.; M. Jabłoński, *Konsultacje...*, s. 105; D. Kuźnicka, *op. cit.*, s. 100; M. Wenclik, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania konsultacji społecznych*, Łomża 2016, s. 99; P. Kuczma, *Model...*, s. 117.

państwa prawnego jest istotne ze względu na znaczenie tej zasady. Tworzy ona bowiem podstawy ustroju politycznego w państwie i w głównej mierze przesądza o aksjologii polskiej ustawy zasadniczej.

2.6. Zasada zwierzchnictwa Narodu

Zasada zwierzchnictwa Narodu jest uznawana za jedną z najważniejszych zasad ustrojowych w państwie. Nawiązuje do tradycji francuskiego konstytucjonalizmu. Wyrażona w art. 4 Konstytucji RP przesądza o demokratycznym charakterze ustroju państwa²⁴¹, w którym obywatele cieszą się dojrzałością polityczną²⁴². Posiadają oni „zdolność do decydowania, co dla nich jest dobre, a co złe, czyli do ukierunkowywania działalności państwa stosownie do swoich potrzeb oraz wyłaniania przedstawicielskich władz państwowych i ponoszenia odpowiedzialności za państwo”²⁴³. Te umiejętności obywatelskie są charakterystyczne dla systemów demokratycznych, w których władza zwierzchnia należy do Narodu. W ocenie M. Kudeja zasada suwerenności Narodu nie kreuje nowej rzeczywistości, ale stwierdza określony już stan rzeczy²⁴⁴.

Naród, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy zasadniczej, stanowi kategorię polityczną, nie etniczną²⁴⁵. Zgodnie z formułą przyjętą w preambule Konstytucji RP: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej” Naród tworzy wspólnota obywateli. Tak rozumiany Naród jest podmiotem władzy zwierzchniej w państwie.

Formuła przyjęta w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą „władza zwierzchnia należy do Narodu”, przesądza o ciągłości „panowania” Narodu²⁴⁶, którego władza jest pierwotna, niezależna, prawnie nieorganiczna, niepodzielna i niezbywalna²⁴⁷. Istotę znaczenia zasady suwerenności Narodu wyraził TK w wyroku

²⁴¹ Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 4*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

²⁴² Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że „Naród nie zawdzięcza posiadania władzy zwierzchniej przepisowi konstytucyjnemu. To nie przepis zapewnia taką pozycję Narodowi. W rzeczywistości, w której żyjemy, Naród ma taki status dzięki swej aktualnej pozycji, osiągniętej w rozwoju historycznym, a przepis konstytucyjny jedynie to sankcjonuje” (P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 134).

²⁴³ M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa Narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 106.

²⁴⁴ Zob. M. Kudej, *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000, s. 55.

²⁴⁵ Wyroki TK z: 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, nr 5, poz. 47 oraz 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.

²⁴⁶ M. Gulczyński, *Zasada...*, s. 117.

²⁴⁷ Zob. K. Skotnicki, *Instytucje sprawowania władzy przez suwerena w świetle Konstytucji z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 22; M. Florczak-Wątor, *Art. 4...*, Legalis/el.; P. Tuleja, *Art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.

z dnia 31 maja 2004 r. o sygn. K 15/04, w którym przyjął, że jej treścią „jest uznanie woli Narodu jako jedyne źródła władzy i sposobu legitymizowania sprawowania władzy”. W podobny sposób o znaczeniu zasady zwierzchnictwa Narodu wypowiadał się P. Tuleja, który wskazał, że „[c]ała władza publiczna w Rzeczypospolitej pochodzi od Narodu”, a w konsekwencji „wszystkie polskie organy władzy publicznej czerpią swą legitymację z zasady zwierzchnictwa Narodu”²⁴⁸. W ocenie M. Gulczyńskiego z zasady, o której mowa w art. 4 Konstytucji RP, wynika także nakaz sprawowania władzy z „optymalnym udziałem”²⁴⁹ Narodu. Państwo powinno zapewniać obywatelom możliwość „szerokiego, różnorodnego i ciągłego” wpływu na zarządzanie państwem²⁵⁰.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Są to podstawowe sposoby realizacji władzy zwierzchniej przez Naród. Kolejność wymienienia tych form zdaje się nieprzypadkowa. Przyznanie pierwszeństwa zasadzie przedstawicielstwa czyni ją „podstawową formą demokracji”²⁵¹. Umieszczenie demokracji bezpośredniej na drugim miejscu przyczyniło się natomiast do tego, że przypisuje się jej charakter subsydiarny w stosunku do dominującej zasady reprezentacji²⁵². Forma przepisu art. 4 ust. 2 Konstytucji RP była krytykowana jako nieodpowiadająca koncepcji suwerenności Narodu²⁵³. Zdaniem K. Complaka twórcy konstytucji błędnie określili pozycję demokracji bezpośredniej: „[z]amiast czynić tę formę najważniejszym sposobem sprawowania władzy, Konstytucja RP marginalizuje ją”²⁵⁴. Przeciwno twierdzeniu, że wymienienie demokracji bezpośredniej po spójniku „lub” przesądza o drugoplanowej roli tej formy sprawowania zwierzchniej władzy przez Naród²⁵⁵, opowiadał się z kolei

²⁴⁸ P. Tuleja, *Art. 4...*, LEX/el.

²⁴⁹ M. Gulczyński, *Zasada...*, s. 122.

²⁵⁰ *Ibidem*, s. 118; P. Kuczma, *Model...*, s. 102.

²⁵¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania...*, s. 121.

²⁵² Zob. K. Grajewski, *Jeszcze raz o referendum przedkonstytucyjnym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 50. A. Rytel-Wachorza zwracała uwagę, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie panuje pełne przekonanie co do subsydiarnego charakteru demokracji bezpośredniej względem demokracji przedstawicielskiej. Zob. A. Rytel-Warchocha, *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 57–58. Tak samo: P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021, s. 103–104.

²⁵³ Przykładowo K. Walczuk uważał, że rozwiązanie to jest „radykalnym zmodyfikowaniem demokratycznego systemu państwa”. Zob. K. Walczuk, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, Poznań 2012, s. 117.

²⁵⁴ K. Complak, *Art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

²⁵⁵ Zob. G. Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020, s. 38.

G. Kryszewski, a A. Szmyt przekonywał o prawnym równouprawnieniu form demokracji wymienionych w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP²⁵⁶. Wskazywał on także, że demokracja bezpośrednia „nie jest w realiach ustrojowych konkurencyjną alternatywą dla demokracji reprezentacyjnej, może jednak być traktowana jako pewna przeciwwaga dla jej dominacji”²⁵⁷.

W linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego podkreślano pomocniczy charakter demokracji bezpośredniej w stosunku do zasady przedstawicielstwa. W wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 r. o sygn. K 9/11 przyjęto, że „[...] we współczesnym państwie demokratycznym sprawowanie władzy przez przedstawicieli stanowi zasadę, podczas gdy bezpośrednie sprawowanie władzy przez Naród ma charakter wyjątkowy i uzupełniający”²⁵⁸. W opinii M. Granata sprawowanie władzy przez przedstawicieli wydaje się „bardziej praktyczną”²⁵⁹ formą sprawowania władzy aniżeli przez instytucje demokracji bezpośredniej. Za tym praktycznym podejściem przemawiają „faktyczne ograniczenia”²⁶⁰, czy inaczej „warunki współczesnego państwa”²⁶¹, do których K. Skotnicki zaliczał: rozległe terytorium, dużą liczbę ludności, a także zakres i złożoność zadań państwa²⁶². Wskazane okoliczności tłumaczą, dlaczego demokracja przedstawicielska jest traktowana jako „podstawowy, powszechnie stosowany mechanizm sprawowania władzy w państwie”²⁶³. W konsekwencji formy demokracji, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej, ani nie mogą być stosowane zamiennie²⁶⁴, ani nie mogą być sobie przeciwstawiane²⁶⁵. Zdaniem TK „nie można [...] przyjąć argumentu o ograniczaniu woli suwerena, w przypadku gdy ten nie podejmie

²⁵⁶ Zob. A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 1, s. 303 i 310.

²⁵⁷ *Ibidem*, s. 310.

²⁵⁸ Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61. Podobnie wypowiedział się w wyroku z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43: „Teza o uzupełniającym charakterze demokracji bezpośredniej znajduje swoje uzasadnienie także w charakterze prawnym referendum z punktu widzenia podmiotu uprawnionego do odwołania się (zainicjowania) do procedury referendalnej. W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznie prawnej możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzenie referendum”.

²⁵⁹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania...*, s. 120.

²⁶⁰ K. Walczuk, *Zasada...*, s. 117.

²⁶¹ K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 22.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ M. Florczak-Wątor, *Art. 4...*, Legalis/el.

²⁶⁴ Wyjątkiem pozostaje m.in. stanowisko J. Kucińskiego, który uważał, że użyty w komentowanym przepisie spójnik „lub” wyraża „możliwą wymienną korzystania albo z przedstawicielskich, albo z bezpośrednich form urzędowania władzy Narodu” (J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 40).

²⁶⁵ Zob. K. Działocha, *Art. 4, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

decyzji bezpośrednio, lecz decyzja zostanie podjęta przez suwerena poprzez jego reprezentantów”²⁶⁶.

Reprezentantami czy – jak przyjęto w treści art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej – „przedstawicielami Narodu” są organy przedstawicielskie upoważnione z racji wyborów do działania w imieniu Narodu, z jego woli i w jego interesie²⁶⁷. Jak zwracała uwagę E. Popławska, „[...] rolą reprezentantów nie jest przekazywanie woli narodu, w jakikolwiek sposób już istniejącej, lecz formułowanie tej woli «za naród» – zamiast niego i w jego imieniu. [...] Przedstawicielstwo ma zaś na celu upoważnienie [...] do bycia głosem narodu”²⁶⁸. Dlatego „prawo wyborcze powinno gwarantować, że wynik wyborów będzie w możliwie największym stopniu urzeczywistniał wolę Narodu”²⁶⁹. Wybory są podstawową, a zarazem najważniejszą instytucją sprawowania władzy przez Naród²⁷⁰. Są one źródłem legitymacji dla organów przedstawicielskich. Mimo to zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie konstytucyjnym kwestią sporną pozostaje przyznanie przedstawicielskiego charakteru wszystkim podmiotom wyłanianym w wyborach powszechnych²⁷¹. Bezspornie charakter ten mają parlamentarzyści. Zgodnie z przepisami art. 104 ust. 1 i art. 108 Konstytucji RP posłowie i senatorowie²⁷² „są przedstawicielami Narodu”. Nierozstrzygnięty pozostaje przedstawicielski charakter Prezydenta RP. Pomimo że jest on wybierany w wyborach powszechnych, to – jak przyjął P. Tuleja – „[n]ie kształtuje on woli [Narodu – przyp. W.W.R.] w sposób samodzielny i niezależny. W myśl art. 126 ust. 3 [Konstytucji RP – przyp. W.W.R.] wykonuje swe zadania w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Związanie ustawą wyklucza bezpośredni stosunek przedstawicielstwa”²⁷³. W ocenie M. Florczak-

²⁶⁶ Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

²⁶⁷ Wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.

²⁶⁸ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 125–126.

²⁶⁹ Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

²⁷⁰ Zob. K. Skotnicki, *Instytucje...*, s. 22.

²⁷¹ Szerzej na temat warunków, jakie powinien spełnić organ, aby cieszyć się statusem przedstawicielskim, w: M. Granat, *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000, s. 83 i n. Autor zwracał uwagę, że organ przedstawicielski powinien spełniać dwa kryteria: 1) posiadać legitymację wyborczą, 2) wyrażać wolę narodu przez uczestniczenie w procesie stanowienia ustawy.

²⁷² A. Szymt zwracał uwagę, że „[...] nie przez przedstawicieli (posłów i senatorów) odbywa się sprawowanie władzy w formie przedstawicielskiej, a przez organy (Sejm, Senat), w których ci przedstawiciele zasiadają, do których zostali wybrani. Kompetencje władcze zostały złożone przez ustrojodawcę nie w ręce indywidualnych przedstawicieli, lecz w gestię wymienionych izb parlamentu” (*idem*, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 1, s. 302).

²⁷³ P. Tuleja, *Art. 4...*, LEX/el. Podobnie uważał m.in. R. Mojak, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 297.

-Wątor w doktrynie prawa przeważa jednak stanowisko, że Prezydent RP jest traktowany jako organ przedstawicielski określony w art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej²⁷⁴. Posłom do Parlamentu Europejskiego²⁷⁵ oraz osobom zasiadającym w organach samorządu terytorialnego²⁷⁶ Trybunał Konstytucyjny odmówił przedstawicielskiego charakteru, z tego też względu prawa wyborcze w przypadku wyboru do tych organów nie są zależne od posiadania polskiego obywatelstwa.

Drugą formą sprawowania władzy zwierzchniej przez Naród jest demokracja bezpośrednia. Przytoczenie jednej uniwersalnej definicji demokracji bezpośredniej sprawia trudności. W literaturze prawniczej pojęcie to jest wyjaśniane co do zasady przez „wyliczenie instytucji przysługujących suwerenowi w sprawowaniu władzy”²⁷⁷, w ramach których Naród może bezpośrednio podejmować decyzje wagi państwowej. Prowadzący badania nad demokracją bezpośrednią autorzy: P. Uziębło²⁷⁸ oraz A. Rytel-Warzocho²⁷⁹ wyróżnili jej trzy zasadnicze znaczenia: wąskie, szerokie i pośrednie (kompromisowe).

W wąskim ujęciu demokracja bezpośrednia była wykorzystywana w czasach antycznych. Do jej cech charakterystycznych należały jedność miejsca i czasu podjęcia rozstrzygnięcia, a także udział zbiorowego podmiotu suwerenności w całym procesie decyzyjnym²⁸⁰. W ocenie G. Sartoriego „jako dosłownie, autentycznie samorządne demokracje bezpośrednio określić można jedynie grupy względnie małe – nieprzekraczające wielkości zgromadzenia”²⁸¹. Z kolei P. Uziębło zwracał uwagę, że

²⁷⁴ Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 4...*, Legalis/el. Przykładowo: M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania...*, s. 121; K. Wojtyczek, *Rozdział VIII. Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004, s. 317; M. Pietrzak, *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. T. Staszewski, Warszawa 1997, s. 26.

²⁷⁵ „Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę w Rzeczypospolitej Polskiej, lecz organem realizującym określone funkcje w strukturze Unii Europejskiej” (wyrok TK z 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, nr 5, poz. 47).

²⁷⁶ „Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49). W przypadku kwalifikacji samorządu terytorialnego jako organu przedstawicielskiego Trybunał Konstytucyjny zmienił swoje pierwotne stanowisko przedstawione w wyroku z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48. W doktrynie można spotkać stanowiska aprobujące uznanie przedstawicielskiego charakteru samorządu terytorialnego, np. K. Walczuk, *Zasada...*, s. 117; M. Gulczyński, *Zasada...*, s. 119.

²⁷⁷ K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 22.

²⁷⁸ Zob. P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021, s. 93–95; *idem*, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 13–16.

²⁷⁹ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Zasada...*, s. 55–57.

²⁸⁰ Zob. P. Uziębło, *Komentarz...*, s. 93.

²⁸¹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 146.

we współczesnych państwach z powodu ich wielkości oraz liczebności zamieszkującej w nich ludności sprawowanie władzy w sposób bezpośredni jest utrudnione, a brak odpowiedniego poziomu wiedzy i świadomości prawnej ogółu obywateli może uniemożliwiać racjonalne podejmowanie decyzji²⁸². Zdaniem G. Sartoriego „oszukujemy się tylko, jeśli wmawiamy sobie, że referenda i oddolne inicjatywy ustawodawcze stanowią współczesny odpowiednik demokracji bezpośredniej”²⁸³.

W szerokiej koncepcji demokracji bezpośredniej pojęcie to obejmuje zarówno mechanizmy, które pozwalają na „podejmowanie wiążących dla organów państwa decyzji, jak i te, które zakładają partycypację obywateli w procesie decyzyjnym jedynie przez możliwość jego inicjowania czy wyrażania opinii, jednak bez możliwości władczego rozstrzygnięcia danej sprawy”²⁸⁴. Zgodnie z tą definicją do demokracji bezpośredniej należy zakwalifikować wszystkie instrumenty, które umożliwiają uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji. Bez znaczenia pozostaje ich wpływ na ostateczny kształt decyzji. W ocenie P. Uziębły w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego dominuje opisywana koncepcja demokracji bezpośredniej. Autor ten sprowadził jej znaczenie do następującej formuły: „[...] wszystkie te mechanizmy, które nie są charakterystyczne dla demokracji przedstawicielskiej i nie są realizowane przez organy szeroko rozumianej władzy publicznej, można traktować jako narzędzia demokracji bezpośredniej”²⁸⁵.

W nurcie pośrednim, określanym także jako kompromisowy, demokracja bezpośrednia definiowana jest w sposób, który odzwierciedla „realia współczesnego państwa przy jednoczesnym zachowaniu jej istoty, którą jest sprawowanie władzy”²⁸⁶. W konsekwencji podstawową cechą demokracji bezpośredniej jest „możliwość podejmowania prawnie wiążących decyzji”²⁸⁷, które nie mogą ulec wzruszeniu przez inne organy państwowe. Zalicza się do niej instytucję referendum, zgromadzenie ludowe, bezpośrednią inicjatywę ludową, weto ludowe, plebiscyt, *recall* czy *appellation of sentence*²⁸⁸. Na gruncie pośredniej koncepcji definicji demokracji bezpośredniej nie można jednak dokonywać dychotomicznego podziału na demokrację

²⁸² Zob. P. Uziębły, *Komentarz...*, s. 93.

²⁸³ G. Sartori, *Teoria...*, s. 348.

²⁸⁴ A. Rytel-Warzocho, *Zasada...*, s. 55. Autorka zwracała uwagę, że skrajnie szerokie rozumienie demokracji bezpośredniej było charakterystyczne dla ustroju socjalistycznego.

²⁸⁵ P. Uziębły, *Komentarz...*, s. 94.

²⁸⁶ A. Rytel-Warzocho, *Zasada...*, s. 57.

²⁸⁷ *Ibidem*.

²⁸⁸ Zob. P. Uziębły, *Komentarz...*, s. 96.

przedstawicielską i bezpośrednią²⁸⁹, istnieje bowiem obszar, który nie nosi cech tych form sprawowania władzy zwierzchniej. Mowa o demokracji semibezpośredniej (półbezpośredniej)²⁹⁰. Zalicza się do niej instrumenty, które „zapewniają uczestnictwo wyborców w procesie decyzyjnym, pozwalając im na artykułowanie swoich argumentów oraz wyrażanie woli dotyczącej kształtu rozstrzygnięcia, bez pewności jednak, że zostaną one uwzględnione”²⁹¹. Te mechanizmy A. Rytel-Warzocha zaszeregowała do form demokracji partycypacyjnej²⁹². Należy zauważyć, że w przypadku podziału na demokrację bezpośrednią i demokrację semibezpośrednią głównym rozstrzygającym kryterium jest władczość czy inaczej wiążący charakter tych instytucji²⁹³.

Na gruncie Konstytucji RP do instytucji demokracji bezpośredniej w dominującej większości doktryna zalicza referendum oraz obywatelską inicjatywę ustawodawczą²⁹⁴. Wyjątkiem jest stanowisko prezentowane przez P. Uziębłą, który opowiadał się przeciwko przyjęciu w art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej szerokiej definicji demokracji bezpośredniej²⁹⁵. W ocenie tego autora tylko referendum ogólnokrajowe może być kwalifikowane jako instrument demokracji bezpośredniej, za pomocą którego obywatele mogą dokonać wiążącego rozstrzygnięcia²⁹⁶. Obowiązująca w Konstytucji RP forma obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie ma władczego charakteru. Instytucja ta przybrała postać pośredniej inicjatywy ludowej, w której udział obywateli w procesie decyzyjnym ogranicza się do wystąpienia z projektem ustawy, którego przyjęcie zależy od organu przedstawicielskiego²⁹⁷.

Zdaniem P. Uziębły konstrukcja art. 4 ust. 2 Konstytucji RP „nie wyklucza możliwości korzystania przez członków zbiorowego podmiotu suwerenności z innych mechanizmów partycypacyjnych, które łączą w sobie elementy charakterystyczne dla

²⁸⁹ Zob. P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 17.

²⁹⁰ Zob. B. Banaszak, *Art. 4, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el.

²⁹¹ P. Uziębło, *Komentarz...*, s. 95–96.

²⁹² A. Rytel-Warzocha, *Zasada...*, s. 57.

²⁹³ Np. A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 9–11.

²⁹⁴ Zob. P. Tuleja, *Demokracja*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 137; K. Prokop, *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 75; M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2024, s. 217.

²⁹⁵ Zob. P. Uziębło, *Komentarz...*, s. 99.

²⁹⁶ *Ibidem*. Stanowisko to podzielała: A. Rytel-Warzocha, *Zasada...*, s. 69.

²⁹⁷ Zob. E. Tkaczyk, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle koncepcji suwerenności narodu. Wybrane zagadnienia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, nr 1, s. 111.

instrumentów demokracji bezpośredniej z instrumentami przedstawicielskimi”²⁹⁸. Mowa o instytucjach demokracji semibezpośredniej, które – jak przyjmował S. Bartnicki – „sytuuje się gdzieś pomiędzy demokracją pośrednią a bezpośrednią”²⁹⁹. W ocenie P. Uziębły ustawodawca nieprzypadkowo w art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej użył spójnika „lub”, który odpowiada alternatywie zwykłej. Zastosowanie jej pozwala na łączne wystąpienie przesłanek charakteryzujących obie formy wykonywania władzy zwierzchniej przez Naród³⁰⁰. Autor ten wskazywał, że mechanizmy, które mają te cechy, mogą być wprowadzane do systemu prawnego zarówno na poziomie konstytucyjnym (np. obywatelska inicjatywa ustawodawcza czy prawo petycji), jak i na poziomie ustawowym (np. wysłuchanie publiczne), a zatem przeciwnie niż instrumenty demokracji bezpośredniej, które mogą być regulowane wyłącznie w drodze przepisów rangi konstytucyjnej³⁰¹. Instytucje zaszeregowane do demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej „aktywizują lud w procesie decyzyjnym”³⁰². Ich uruchomienie wywołuje różne skutki, co uniemożliwia utożsamienie przywołanych form demokracji. Z kolei podobieństwa, jakie zachodzą między tymi instytucjami, powodują, że są one określane przez P. Uziębłą jako „instytucje bezpośredniej partycypacji obywatelskiej” oraz „instytucje demokracji partycypacyjnej”³⁰³.

Stanowiska P. Uziębły na temat wąskiego znaczenia demokracji bezpośredniej, o której mowa w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, nie dzielają wszyscy krajowi przedstawiciele prawa konstytucyjnego. Za szerokim rozumieniem tej formy demokracji opowiadał się K. Skotnicki, który zaliczył do niej zarówno mocowane konstytucyjnie instytucje referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, określone „głównymi formami demokracji bezpośredniej”, jak i instytucje regulowane pozakonstytucyjnie, takie jak plebiscyt, zgromadzenie ludowe, weto ludowe, konsultacje społeczne, wysłuchanie publiczne, budżet obywatelski, procedury sondażowe, panele obywatelskie, konferencje obywatelskie i inne instrumenty prowadzące do powstania demokracji partycypacyjnej³⁰⁴. W podobny sposób

²⁹⁸ P. Uziębły, *Komentarz...*, s. 99.

²⁹⁹ S. Bartnicki, *Konsultacje społeczne jako aspekt demokracji semibezpośredniej we władztwie gminnym województwa podlaskiego*, „Pogranicze. Studia społeczne” 2014, t. 23, s. 171.

³⁰⁰ Zob. P. Uziębły, *Suverenność ludu (narodu) w Polsce – zasada ustrojowa czy mit założycielski?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 38; P. Uziębły, *Komentarz...*, s. 106; P. Uziębły, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 153.

³⁰¹ Zob. P. Uziębły, *Komentarz...*, s. 106.

³⁰² P. Uziębły, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 18.

³⁰³ *Ibidem*, s. 18; P. Uziębły, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia*, [w:] *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 2009, s. 91.

³⁰⁴ Zob. K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 23–24.

wypowiadał się P. Tuleja. Wskazywał, że Konstytucja RP przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej, tj. referendum i obywatelską inicjatywę ustawodawczą, a na poziomie ustawowym jako przejaw demokracji bezpośredniej wyróżnił konsultacje społeczne³⁰⁵. W ocenie M. Florczak-Wątor podstawowymi formami demokracji bezpośredniej są: zgromadzenie ludowe, weto ludowe, obywatelska inicjatywa ustawodawcza i konsultacje społeczne. Autorka ta zaznaczyła jednak, że „[w] polskich realiach konstytucyjnych formami demokracji bezpośredniej występującymi na szczeblu centralnym są referenda i obywatelska inicjatywa ustawodawcza”³⁰⁶. Co istotne, zdaniem M. Florczak-Wątor żaden z tych mechanizmów sprawowania władzy bezpośrednio przez Naród nie daje obywatelom pewności, że ich głos jest wiążący, ostateczna decyzja należy bowiem do organów przedstawicielskich³⁰⁷. Do katalogu instytucji demokracji bezpośredniej M. Gulczyński zaliczył prawo obywateli do petycji (będące jego zdaniem „elementarną formą demokracji bezpośredniej” przewidzianą w Konstytucji RP), inicjatywę ludową oraz referendum, a także konsultacje (według autora nie są one instytucją konstytucyjną)³⁰⁸.

W orzecznictwie konstytucyjnym brak jednoznacznego stanowiska na temat konstytucyjnych form sprawowania władzy przez Naród. W wyroku TK w sprawie o sygn. K 11/03³⁰⁹ do instytucji demokracji bezpośredniej zaszeregowano referendum. Zasadniczo jednak Trybunał Konstytucyjny opowiadał się za szerokim znaczeniem demokracji bezpośredniej i zaliczał do niej zarówno referendum ogólnokrajowe, jak i obywatelską inicjatywę ustawodawczą³¹⁰, a nawet zgromadzenia (które pozwalają na realizację gwarantowanych konstytucyjnie wolności: zrzeszania się i zgromadzeń)³¹¹. Co więcej, w zdaniu odrębnym do wyroku TK w sprawie o sygn. K 31/06 M. Safjan przyjął, że „wysłuchanie publiczne należy do tych instytucji regulaminowych, które mają na celu urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych. Zapewnia bowiem prezentację szerszego niż zazwyczaj spektrum opinii [...] na temat projektowanych rozwiązań ustawodawczych [...]”³¹².

³⁰⁵ Zob. P. Tuleja, *Art. 4...*, LEX/el.

³⁰⁶ M. Florczak-Wątor, *Art. 4...*, Legalis/el.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ Zob. M. Gulczyński, *Zasada...*, s. 119–120.

³⁰⁹ Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

³¹⁰ Np. Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

³¹¹ Np. Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

³¹² Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Na podstawie przywoływanych poglądów nie można wykluczyć związku partycypacji obywatelskiej z ustrojową zasadą suwerenności Narodu. W opinii P. Uziębły demokracja partycypacyjna obejmuje wymienioną *expressis verbis* w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP demokrację bezpośrednią oraz niewskazaną wprost w tym przepisie demokrację semibezpośrednią, będącą według tego autora trzecią formą sprawowania władzy zwierzchniej przez Naród. W innych przytaczanych stanowiskach instytucje partycypacji obywatelskiej – także te przewidziane w aktach pozakonstytucyjnych – mieszczą się pod pojęciem demokracji bezpośredniej.

Spostrzeżenie dotyczące konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w ustrojowej zasadzie zwierzchnictwa Narodu koresponduje z innym przyjętym w literaturze poglądem, zgodnie z którym z tytułu suwerenności Narodu obywatelom przysługują trzy podstawowe grupy uprawnień: 1) prawo do wybierania przedstawicielskich organów państwa, 2) prawo do dzielenia się swoimi opiniami w przedmiocie władzy państwowej, 3) prawo współdecydowania z organami państwa w rządzeniu państwem³¹³. Te uprawnienia M. Kudej dzielił na sformalizowane i niesformalizowane działania realizowane w ramach sprawowania władzy przez Naród. Do pierwszej grupy zaliczał prawo wybierania swoich przedstawicieli do Sejmu i Senatu oraz przedstawiciela sprawującego urząd Prezydenta RP, a także prawo współdecydowania przez referendum i obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Do drugiej grupy zaliczył działania „realizowane w ramach sprawowania władzy zwierzchniej na płaszczyźnie społeczno-politycznej [...] [będące prawem – przyp. W.W.R.] do wyrażania swoich opinii w przedmiocie rządzenia państwem”³¹⁴. Wskazywał, że aktywność ta jest możliwa w ramach środków prawnych określonych w art. 11 ust. 1, art. 12, art. 58 ust. 1, art. 14, art. 54 oraz art. 57 Konstytucji RP. Środki te pozwalają „swobodnie kształtować opinię publiczną, a z kolei ta opinia może permanentnie wpływać na sposób rządzenia”³¹⁵.

W doktrynie występują także głosy przeciwne odnajdywaniu konstytucyjnych podstaw instytucji partycypacji obywatelskiej w zasadzie ustrojowej wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP. W ocenie K. Działochy „[t]ylko akty podejmowane w ramach instytucji przedstawicielstwa i demokracji bezpośredniej są aktami władzy zwierzchniej

³¹³ Zob. M. Sobolewski, *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 241–242; M. Gulczyński, *Zasada...*, s. 118; M. Kudej, *Problematyka...*, s. 56.

³¹⁴ M. Kudej, *Problematyka...*, s. 57.

³¹⁵ *Ibidem*.

narodu, w ścisłym tego słowa znaczeniu – władzy państwowej. Tylko one są władne kształtować działalność organów państwa oraz prawa i obowiązki obywateli”. Pozostałe instytucje „są jedynie postaciami udziału (współudziału) w realizacji władzy państwowej”³¹⁶. Wydaje się zatem, że autor ten nie kwestionował roli, jaką instytucje partycypacji obywatelskiej odgrywają w rządzeniu państwem, niemniej sceptycznie odnosił się do uwzględnienia ich jako formy realizującej konstytucyjną zasadę zwierzchnictwa Narodu. Jednoznacznie sprzeciwiał się uznaniu równorzędności niezinstytucjonalizowanych w Konstytucji RP przejawów aktywności obywatelskiej w procesie realizacji władzy i konstytucyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej³¹⁷.

W podobny sposób wypowiadała się E. Popławska. Zdaniem autorki kwalifikacja konsultacji społecznych jako formy demokracji bezpośredniej, o której mowa w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, jest niewłaściwa ze względu na niewiążący charakter konsultacji³¹⁸. Postrzegała ona konsultacje społeczne jako mechanizm udziału czynnika społecznego w realizowaniu władzy państwowej, niemający jednocześnie zakotwiczenia w konstytucyjnej zasadzie suwerenności Narodu³¹⁹. Prezentowane stanowisko nie jest powszechne, co do zasady konsultacje są uznawane za element zasady suwerenności Narodu³²⁰, szczególnie z tego względu, że umożliwiają artykulację „głosu” Suwerena. Cechę tę można przypisać wszystkim mechanizmom partycypacyjnym. Władze państwowe mają obowiązek „wsłuchiwanie się” w opinie Narodu, a niedotrzymanie tego zobowiązania podczas procesu prawotwórczego według P. Kuczmy może prowadzić do naruszenia zasady suwerenności Narodu³²¹. Nie można wykluczyć, że podejmowanie rozstrzygnięć, w tym prawodawczych, bez zapoznania się z wolą Suwerena należy traktować jako działanie poza granicami pełnomocnictwa udzielonego organom przedstawicielskim w wyborach³²².

³¹⁶ K. Działocha, *Uwaga do art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 224.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 212.

³¹⁹ *Ibidem*, s. 211.

³²⁰ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 99–104.

³²¹ *Ibidem*, s. 101.

³²² „Zasada suwerenności Narodu, realizowana współcześnie przede wszystkim w formie demokracji przedstawicielskiej, musi w praktyce ustrojowej, w procesie podejmowania decyzji państwowych, uwzględniać, że suwerenem niezmiennie jest Naród jako pluralistyczna całość, nie zaś wyborcy, elektorat, a tym bardziej tylko ten elektorat, który w danym momencie ustrojowo-politycznym udzielił mandatu do rządzenia konkretnej większości”. Zob. A. Rakowska-Trela, *Zasada suwerenności narodu*

W wyniku przeprowadzonej analizy należy przyjąć, że w doktrynie brak jest jednoznacznej zgody na związanie zasady suwerenności Narodu z partycypacją obywatelską. Wydaje się jednak, że koronnym argumentem potwierdzającym związek zachodzący między zasadą zwierzchnictwa Narodu, a partycypacją obywatelską jest stanowisko twórców obowiązującej konstytucji. Celowo zrezygnowali oni z wyrażania tzw. prawa do partycypacji, gdyż uznali, że zostało ono już skodyfikowane w art. 4 Konstytucji RP dotyczącym zwierzchniej władzy Narodu³²³. W ramach wyjaśnienia niejako intencji członków Komisji Kodyfikacyjnej M. Bożek przyjął, że „[p]roklamowanie tej idei [mowa o suwerenności Narodu – przyp. W.W.R.] w konstytucji oznacza, z jednej strony, prymat społeczeństwa wobec struktur organizacyjnych państwa, z drugiej zaś, stosowanie demokratycznych mechanizmów podejmowania decyzji [...] wszystko w myśl założenia, że to społeczeństwo ma «ostatnie słowo, ostateczną władzę decyzji»”³²⁴. Prezentowane stanowisko, a w szczególności treść art. 4 ustawy zasadniczej „[...] powtarza jedną z najbardziej trwałych fikcji [...] co do dzierżyciela (piastuna) władzy najwyższej w państwie”³²⁵. Tym bardziej zatem, po uwzględnieniu tego, że „dysponowanie przez suwerena władzą zwierzchnią [...] polega na udzielaniu inwestytury do rządu oraz na wpływaniu na sposób rządu [a więc także na sferę tworzenia prawa – przyp. W.W.R.]”³²⁶, państwo powinno stwarzać warunki do skutecznej partycypacji obywatelskiej w procesie ustawodawczym, aby urzeczywistnić zasadę zwierzchnictwa Narodu.

2.7. Zasada społeczeństwa obywatelskiego

Korzenie idei społeczeństwa obywatelskiego sięgają starożytnej myśli filozoficznej Platona i Arystotelesa, którzy dzięki zdefiniowaniu pojęcia obywatela stworzyli

a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności – problemy wybrane. Księga dedykowana Profesorowi Michałowi Domagale*, red. K. Skotnicki, A. Domańska, Łódź 2017, s. 108; P. Kuczma, *Model...*, s. 100.

³²³ Zob. „Biuletyn KKZN” 1995, nr XVI, s. 54. Twórcy obowiązującej konstytucji uznawali, że prawo do partycypacji zostało wyrażone także w zasadzie społeczeństwa obywatelskiego.

³²⁴ M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 92.

³²⁵ K. Complak, *Art. 4...*, LEX/el. „[...] realizacja zasady suwerenności narodu w Polsce pozwala stwierdzić, że w dużej mierze stanowi ona jedynie fasadę ustrojową i nie zapewnia realnego udziału zbiorowego podmiotu suwerenności w sprawowaniu władzy” (P. Uziębło, *Suwerenność...*, s. 48).

³²⁶ M. Kudej, *Problematyka...*, s. 57.

podwaliny tej koncepcji³²⁷. W doktrynie³²⁸ idea ta została oparta na dwóch podstawowych tradycjach rozumienia terminu „społeczeństwo obywatelskie”, tj. na klasycznej tradycji republikańskiej³²⁹ i tradycji liberalnej³³⁰. Pierwsza z nich akcentuje związek, jaki zachodzi między społeczeństwem obywatelskim a wspólnotą i jej dobrem³³¹. „Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego w tradycji republikańskiej odnosi się [...] do wspólnoty obywatelskiej, będącej zarazem wspólnotą polityczną, której członkowie-jednostki-obywatele określani są przez relację do państwa”³³². W tym rozumieniu społeczeństwa obywatelskiego dobro wspólnoty jest nadrzędne względem dobra jednostki.

Odmienne idea ta widziana jest w tradycji liberalnej, w której „[n]ie wspólnota i jej dobro, lecz jednostka i jej uprawnienia są ontologiczną podstawą społeczeństwa obywatelskiego”³³³. Społeczeństwo to przeciwstawia się państwu i nie jest łączone ze wspólnotą polityczną. Zajmuje miejsce między jednostką a państwem i pozostaje przestrzenią wolną od ingerencji państwowej³³⁴. Do wartości, które współtworzą liberalny model społeczeństwa obywatelskiego, zalicza się: pluralizm, indywidualizm, prywatność, dyskusje publiczne i dobrowolne stowarzyszenia³³⁵. W nawiązaniu do tradycji republikańskiej idea społeczeństwa obywatelskiego jawi się jako „całokształt instytucji politycznych i społecznych, poddanych prawu i zapewniających korzystanie przez obywateli z ich praw politycznych i ekonomicznych w ramach gospodarki rynkowej”, a w ujęciu liberalnym – jako „pozarządowa sfera życia zbiorowego, znajdująca się poza domeną działania władz publicznych, lecz – w stopniu określonym przez prawo – przez te władze regulowana lub kontrolowana”³³⁶. Przez lata funkcjonowania idei społeczeństwa obywatelskiego ukształtowało się wiele znaczeń tego pojęcia, które zależą od kontekstu. Znaczenia te mają wymiar zarówno opisowy,

³²⁷ Zob. J. Przedańska, *Społeczeństwo obywatelskie jako idea filozoficzna*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 15.

³²⁸ Zob. D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Toruń 2012, s. 17–121; H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 208; K. Podemski, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2, s. 89.

³²⁹ Tradycja ta jest związana m.in. z doktryną: Arystotelesa, Cyncerona, Marsyliusza z Padwy, N. Machiavellego (jako promotorów ideału wspólnoty obywatelskiej) oraz J. Bodina, J. Harringtona, J.J. Rousseau (jako nowożytnych reprezentantów idei społeczeństwa obywatelskiego).

³³⁰ Tradycję tę wiąże się m.in. z doktryną: T. Hobbesa, J. Locke’a, I. Kanta, J.S. Milla, A. de Tocqueville’a.
³³¹ Zob. J. Kostrubiec, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, Poznań 2012, s. 200.

³³² M.T. Cicero, *O państwie*, [w:] *Pisma filozoficzne*, t. 2, Warszawa 1960, s. 53.

³³³ D. Pietrzyk-Reeves, *op. cit.*, s. 114.

³³⁴ Zob. J. Kostrubiec, *op. cit.*, s. 201.

³³⁵ Zob. D. Pietrzyk-Reeves, *op. cit.*, s. 117.

³³⁶ H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 208.

jak i normatywny. Przy świadomości rozbudowanej struktury idei społeczeństwa obywatelskiego ze względu na cel prowadzonych rozważań należy poprzestać na tym krótkim wprowadzeniu, a w dalszej części skoncentrować się na miejscu społeczeństwa obywatelskiego w ustroju Polski i na powiązaniu tej koncepcji z ideą demokracji partycypacyjnej.

W Polsce idea społeczeństwa obywatelskiego legła u podstaw działalności NSZZ „Solidarność” w latach 1980–1981. Najlepszym tego wyrazem był przyjęty podczas I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” w 1981 r. program budowy „Rzeczypospolitej Samorządnej”, zgodnie z którym państwo miało zostać oparte na społeczeństwie obywatelskim. W tej „nieco utopijnej wizji”³³⁷ państwa obywatel miał być traktowany jako podmiot (a nie przedmiot w rękach partii rządzącej), świadomy swoich praw i wolności, współtworzący z innymi jednostkami społeczeństwo „zdolne do realizacji swoich celów”³³⁸. W latach 80. to zryw społeczeństwa obywatelskiego zorganizowanego w związek zawodowy Solidarność stał się początkiem zmian komunistycznej rzeczywistości. Z tego powodu na mocy noweli grudniowej związkom zawodowym przyznano „doniosłą rolę” w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego³³⁹. W konsekwencji zmian społecznych i ustrojowych, które zaszły w latach 1989–1997 i skutkowały pluralizacją życia publicznego, wolnością tworzenia i przystępowania do zrzeszeń, w szczególności partii politycznych, szeroki dostęp do informacji publicznej i środków masowego przekazu spowodował, że formuła społeczeństwa obywatelskiego realizowana w związkach zawodowych przestała być wystarczająca³⁴⁰. Zrodziła się potrzeba zmiany dotychczasowego rozumienia pojęcia „społeczeństwo obywatelskie”.

Wbrew oczekiwaniom w Konstytucji RP z 1997 r. nie zdecydowano się na zdefiniowanie tego pojęcia. Co więcej, ustawa zasadnicza ani razu nie posługuje się terminem „społeczeństwo obywatelskie”. Mimo tego zasada społeczeństwa

³³⁷ K. Podemski, *op. cit.*, s. 94.

³³⁸ D. Wojtczak, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, red. A. Kalisz, Sosnowiec 2015, s. 234.

³³⁹ Zgodnie z art. 85 Konstytucji PRL po zmianie dokonanej nowelą grudniową (art. 85 został zmieniony przez art. 1 pkt 8 i 18 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r., Dz.U. Nr 75, poz. 444): „W Rzeczypospolitej Polskiej doniosłą rolę społeczną spełniają związki zawodowe, które są powszechną organizacją współuczestniczącą w kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczego rozwoju kraju; związki zawodowe reprezentują interesy oraz prawa ludzi pracy, są szkołą obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa obywatelskiego”.

³⁴⁰ Zob. M. Jabłoński, *Społeczeństwo obywatelskie – dylematy konstytucyjnoprawne*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 24.

obywatelskiego jest zaliczana do katalogu zasad ustrojowych³⁴¹, a nawet – jak przyjmuje się w literaturze przedmiotu – stworzenie podstaw funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego obrano za jeden z podstawowych celów Konstytucji RP³⁴². Taki stan rzeczy pozwala wnioskować, że brak bezpośredniego odwołania do społeczeństwa obywatelskiego w ustawie zasadniczej nie przesądza o nieistnieniu tego zagadnienia. Obowiązek rozwijania zasady społeczeństwa obywatelskiego powierzono bowiem orzecznictwu i doktrynie.

W wyroku z dnia 27 maja 2003 r. o sygn. K 11/03³⁴³ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje) realizują swoje cele, wpływając na sprawy publiczne”. Istotnie w treści Konstytucji RP zawarto wiele postanowień, które determinują funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Do najważniejszych, uznawanych za „ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego”, Trybunał Konstytucyjny zaliczył przepisy „art. 11–13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 Konstytucji”³⁴⁴. Do pozostałych podstaw warunkujących istnienie społeczeństwa obywatelskiego doktryna zalicza przede wszystkim wyrażoną w preambule zasadę pomocniczości³⁴⁵ oraz solidarności³⁴⁶, a także te uprawnienia i swobody konstytucyjne, które „zapewniają wolność zrzeszania się jednostek w celu prowadzenia określonej działalności” albo inaczej: realizacji określonego celu³⁴⁷. Należy do nich również zaliczyć m.in. art. 16 ust. 1 Konstytucji RP (dotyczący wspólnoty samorządowej), art. 57 Konstytucji RP (dotyczący wolności zgromadzeń), art. 59 Konstytucji RP (dotyczący wolności zrzeszania się w związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, organizacje pracodawców) i art. 53 Konstytucji RP (dotyczący wolności tworzenia związków wyznaniowych)³⁴⁸.

³⁴¹ Zaliczają ją do tego katalogu np.: P. Ochmann, M. Pisz, *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2014, s. 7; W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 12, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

³⁴² Zob. M. Jabłoński, *Spółeczeństwo...*, s. 24. Za: R. Wieruszewski, *Regulacja praw jednostki w Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawa człowieka. Prawa rodziny, 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN*, red. R. Hliwa, A.N. Schulz, Poznań 2003, s. 24.

³⁴³ OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

³⁴⁴ Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

³⁴⁵ Zob. J. Kostrubiec, *op. cit.*, s. 203. A także: uchwała składu 7 sędziów NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.

³⁴⁶ Zob. M. Jabłoński, *Spółeczeństwo...*, s. 27.

³⁴⁷ *Ibidem*, s. 25.

³⁴⁸ P. Sarnecki nie jest zwolennikiem zaliczania kościołów i związków wyznaniowych do elementów strukturalnych społeczeństwa obywatelskiego. Zob. P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa*

Katalog ten poszerzył M. Jabłoński o postanowienia Konstytucji RP zapewniające możliwość dostępu do informacji i ich rozpowszechniania, dzięki której społeczeństwo może inicjować swoją działalność, tj. o art. 14, art. 54, art. 61 czy art. 74 ust. 3 Konstytucji RP³⁴⁹. Do form, w ramach których ta działalność może być prowadzona, należą m.in. prawo petycji (art. 63 Konstytucji RP)³⁵⁰ czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP)³⁵¹. Nie można wykluczyć, że w perspektywie tak zróżnicowanej, chociaż pośredniej podstawy konstytucyjnej społeczeństwa obywatelskiego zamierzony cel postawiony Konstytucji RP, dotyczący stworzenia normatywnych podstaw społeczeństwa obywatelskiego, został osiągnięty³⁵².

Doktryna obfituje w różnorodne ujęcia definicji społeczeństwa obywatelskiego, których wspólnym mianownikiem jest, po pierwsze, świadomość przynależności do społeczeństwa przez jego członków i świadomość jego potrzeb, po drugie, świadomość praw i wolności, jakie im przysługują, po trzecie, umiejętność osiągania wyznaczonych celów „niezależnie od instytucji państwowych” lub „efektywnie współdziałając z nimi”. Społeczeństwo obywatelskie w realizacji swoich celów wyraża troskę o dobro wspólne. Przez podejmowane działania członkowie społeczeństwa mogą „wpływać na ustalanie i realizowanie polityki przez władze publiczne” (szczególnie w zakresie spraw społecznych), z zastrzeżeniem jednak, że „nie będą aspirować do przejęcia w całości lub choćby w części władzy w państwie”³⁵³. Członkowie społeczeństwa obywatelskiego są zorganizowani w struktury różnych grup i organizacji określonych w art. 11–13 Konstytucji RP. Jak przekonywał P. Sarnecki, spośród instytucji społeczeństwa obywatelskiego pierwszorzędna rola przypada partiom politycznym³⁵⁴, których swoboda działania i wolność tworzenia stanowią istotę

obywatelskiego, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 610.

³⁴⁹ Zob. M. Jabłoński, *Społeczeństwo...*, s. 26.

³⁵⁰ Szerzej na ten temat w: H. Zięba-Zalucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, *passim*.

³⁵¹ Szerzej na ten temat w: A. Krasnowolski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, „Opracowania Tematyczne” 2014, nr 627, Warszawa 2014, s. 21–23.

³⁵² Choć jak uważał A. Ławniczak, „[...] twórcy konstytucji nie lansują wizji społeczeństwa obywatelskiego i trudno, żeby było inaczej, skoro jest ona konceptem tworzącym alternatywę dla państwa, a konstytucja jest jednak napisana dla Rzeczypospolitej, czyli dla państwa” (Zob. A. Ławniczak, *Społeczeństwo obywatelskie – kilka uwag teoretycznych i konstytucyjnoprawnych*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 37).

³⁵³ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 12...*, LEX/el.

³⁵⁴ Zob. P. Sarnecki, *Organizacja...*, s. 599.

zasady pluralizmu politycznego. Jak zwracał uwagę A. Łabno, ścisły związek strukturalny i funkcjonalny zachodzi między partiami politycznymi a społeczeństwem obywatelskim³⁵⁵. Z kolei jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „[...] wyjątkowość ich roli polega na tym, że są one nie tylko jedną z form obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale przede wszystkim formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy”³⁵⁶. Do pozostałych instytucji społeczeństwa obywatelskiego należy zaliczyć wymienione w art. 12 Konstytucji RP związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, dobrowolne zrzeszenia, fundacje (w szczególności te cieszące się mianem organizacji pożytku publicznego), a także niewymienione w przepisie samorządy (terytorialny, zawodowy, gospodarczy) oraz – wskazywane przez niektórych autorów – spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe³⁵⁷, kościoły i związki wyznaniowe³⁵⁸. Komentowany „[a]rtykuł 12 Konstytucji wyraża zasadę udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa poprzez tworzenie różnego rodzaju organizacji i struktur, które umożliwiają obywatelom realizację ich interesów oraz wyrażanie opinii. [...] W ramach tej zasady społeczeństwo obywatelskie korzysta z wolności tworzenia organizacji i struktur w wybranej przez siebie formie”³⁵⁹. W konsekwencji przepis art. 12 należy traktować jako konstytucyjną gwarancję pluralizmu form organizowania się przez społeczeństwo. Przepis ten W. Skrzydło uznawał za wyraz pluralizmu związkowego³⁶⁰. Pluralizm statuowany w art. 11 i 12 ustawy zasadniczej podlega ograniczeniom określonym w art. 13, zgodnie z którym „zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”.

³⁵⁵ Zob. A. Łabno, *Partie polityczne a proces kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Rozważania na tle sytuacji w Polsce w latach 1989–2002*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 38.

³⁵⁶ Wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 116.

³⁵⁷ Zob. P. Sarnecki, *Organizacja...*, s. 599.

³⁵⁸ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 70. Przeciwny temu był P. Sarnecki, *Organizacja...*, s. 610.

³⁵⁹ Uchwała składu 7 sędziów NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.

³⁶⁰ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999, s. 20.

Pluralizm, o którym mowa w art. 11 i 12 Konstytucji RP, jest nieodłącznym elementem społeczeństwa obywatelskiego. Co więcej, nie można wykluczyć, że to pluralizm przesądza o jego tożsamości. Funkcjonowanie pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego jest możliwe wyłącznie w państwach demokratycznych, w których relacje między organami władzy państwowej, obywatelami i ich organizacjami są określone normami prawnymi³⁶¹. Jako swego rodzaju oczywistość należy wskazać, że „fundamentem stabilnej demokracji jest prężnie działające społeczeństwo obywatelskie”³⁶². Prężne społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje zachodnie demokracje, cieszące się szerokimi gwarancjami praw obywatelskich, wolnymi wyborami poddawanyymi kontroli społecznej i – co najważniejsze dla prowadzonych rozważań – partycypacją obywateli w sprawowaniu władzy³⁶³. Jest to zatem społeczeństwo partycypujące, uczestniczące w budowaniu otaczającej go rzeczywistości.

Prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w ocenie H. Zięby-Załuckiej wymaga spełnienia sześciu warunków, mianowicie: „suwerenem władzy jest naród sprawujący ją poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio, władza działa w granicach i na podstawie prawa, system źródeł prawa uwzględnia interesy obywateli, istnieje prawny system ochrony praw i wolności obywateli, funkcjonują instytucje gwarantujące przestrzeganie praw, zapewnia się obywatelom możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, istnieją prawne gwarancje tworzenia organizacji wyrażających interesy obywateli”³⁶⁴. Podobnie uważał M. Jabłoński, który podkreślał, że obywatelowi będącemu członkiem społeczeństwa obywatelskiego „zapewnia się szeroką możliwość artykułowania swoich potrzeb, wyrażania poglądów, stanowisk, jak również pozyskiwania informacji na temat działalności państwa”³⁶⁵. W tym miejscu rodzą się pytania, w jaki sposób zapewnić możliwość uczestnictwa obywateli w życiu społecznym, a także za pomocą jakich narzędzi mogą oni artykułować swoje potrzeby. Jedną z odpowiedzi jest partycypacja, a także mechanizmy ją umożliwiające.

³⁶¹ Zob. M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 50.

³⁶² A. Pułto, *Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w systemie zasad konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Studia prawnoadministracyjne” 2012, t. 28 [Księga jubileuszowa profesora Eugeniusza Bojanowskiego, red. T. Bąkowski, K. Żukowski], s. 288.

³⁶³ Zob. M. Rachwał, *Demokracja...*, s. 50.

³⁶⁴ H. Zięba-Załucka, *Spółeczeństwo...*, s. 28.

³⁶⁵ M. Jabłoński, *Spółeczeństwo...*, s. 28.

Na związek zachodzący między zasadą społeczeństwa obywatelskiego a prawem do partycypacji polegającym na udziale obywateli w sprawach publicznych zwracano uwagę już na etapie prac Komisji Kodyfikacyjnej³⁶⁶. Trybunał Konstytucyjny także dostrzegł to powiązanie i wskazał, że „[s]połeczeństwo obywatelskie, kształtujące się od 1989 r., to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli”³⁶⁷. Podkreślenie granicy czasowej przez sąd konstytucyjny było istotne, społeczeństwo obywatelskie zajmowało bowiem „szczególne miejsce w procesie transformacji ustrojowej”³⁶⁸. W wyniku zachodzących w państwach Europy Środkowowschodniej, w tym w Polsce, zmian ustrojowych zaczęto tworzyć warunki sprzyjające budowie i rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Wprowadzono narzędzia w postaci instytucji demokracji bezpośredniej, dzięki którym społeczeństwo mogło partycypować w sprawowaniu władzy w państwie³⁶⁹.

Partycypacja obywatelska jest niejako wpisana w naturę społeczeństwa obywatelskiego, które może brać udział w podejmowaniu decyzji, w tym także decyzji prawotwórczych. Społeczeństwo obywatelskie przez współuczestnictwo w tworzeniu prawa może realizować swoje interesy. Szczególnie ważną instytucją społeczeństwa obywatelskiego jest według P. Sarneckiego „komitet inicjatywy ustawodawczej”, odpowiedzialny za wniesienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Inicjatywa ludowa jest formą demokracji bezpośredniej – wspomagającej budowanie społeczeństwa obywatelskiego po 1989 r. – której podjęcie według M. Frańczuk umożliwia obywatelom „największy wpływ na tworzenie prawa”³⁷⁰. Autorka ta,

³⁶⁶ K. Działocha opowiadał się za brakiem konieczności konstytucjonalizacji prawa do partycypacji, które według niego zostało wyrażone w przepisie dotyczącym społeczeństwa obywatelskiego. Zob. „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI, s. 54.

³⁶⁷ Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

³⁶⁸ M. Rachwał, *Demokracja...*, s. 51.

³⁶⁹ P. Uziębło podnosił, że „[w] porównaniu z państwami zachodniej części kontynentu rozwiązania środkowoeuropejskie przewidują znacznie szersze możliwości bezpośredniego udziału suwerena w sprawowaniu władzy [...]. Wprowadzenie tak szerokich możliwości bezpośredniego wykonywania władzy przez lud miało na celu zwiększenie zainteresowania społecznego procesem przemian ustrojowych, a tym samym miało przyczynić się do budowy społeczeństwa obywatelskiego” (P. Uziębło, *Konstrukcja prawna i funkcjonowanie instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej w państwach Europy Centralnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 299–300).

³⁷⁰ M. Frańczuk, *Świadomość prawna a kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 46. Rozważania na temat tego, czy faktycznie inicjatywa obywatelska umożliwia obywatelom największy wpływ na tworzenie prawa, będą prowadzone w dalszej części pracy. W tym miejscu warto przywołać publikację: A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 21–23. Autor ten także traktował obywatelską inicjatywę ustawodawczą jako narzędzie aktywności społeczeństwa obywatelskiego, wyrażał on jednak obawy związane ze skutecznością tej formy wpływu obywateli na kształt uchwalonych ustaw.

traktująca m.in. o wpływie społeczeństwa obywatelskiego na tworzenie prawa, podkreślała znaczenie konsultacji społecznych, w ramach których przejawia się „bezpośredni wpływ obywateli na kształt prawa”³⁷¹. Na nieco inny wymiar tego mechanizmu zwracał uwagę P. Kuczma, który wskazywał, że konsultacje władzy z partnerami społecznymi pozwalają na osiągnięcie konsensusu społecznego, którego poszukiwanie przez sprawujących władzę jest przejawem realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego³⁷². Kolejną instytucją zapewniającą społeczeństwu obywatelskiemu udział w życiu politycznym i społecznym państwa jest gwarantowane konstytucyjnie prawo petycji. Petycje H. Zięba-Załucka określiła jako formę aktywności obywatelskiej, służącą umocnieniu demokracji w państwie³⁷³. Podobną rolę należy przypisać instytucji wysłuchania publicznego. Traktujący o społeczeństwie obywatelskim M. Jabłoński nadał wysłuchaniu publicznemu „podobny charakter” do jednej z cech charakteryzujących społeczeństwo obywatelskie, jaką jest dążenie do ugodowego rozstrzygnięcia sporów, bez konieczności uciekania się do przymusu państwowego³⁷⁴. Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do działań ustawodawcy aprobowanych polubowne rozstrzygnięcie sporów wskazał, że mają one na celu „wzmocnienie odpowiedzialności za własne zachowanie, promowanie aktywności obywateli, która prowadzi do budowy społeczeństwa obywatelskiego”³⁷⁵. Słowa te można odnieść nie tylko do wysłuchania publicznego, lecz także do każdej innej instytucji partycypacji obywatelskiej, za pomocą której społeczeństwo obywatelskie może się aktywizować i realizować swoje cele, a tym samym umacniać społeczeństwo obywatelskie w państwie.

Obywatele korzystający z mechanizmów partycypacyjnych w procesie prawotwórczym mogą wyrażać swoje stanowiska i artykułować potrzeby. Dzięki tym instrumentom głos społeczeństwa obywatelskiego jest „słyszalny dla ucha” legislatywy. Obywatele partycypujący w tworzeniu prawa muszą cechować się odpowiednim poziomem świadomości prawnej i społecznej. Świadomość ta jest warunkiem efektywności działań podejmowanych przez społeczeństwo obywatelskie. O tym, że nie da się konstruktywnie wpływać na kształt tworzonego prawa bez podstawowej wiedzy prawniczej, przekonywała M. Frańczuk. Uważała ona, że „[i]stnienie

³⁷¹ M. Frańczuk, *op. cit.*, s. 46.

³⁷² Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 123.

³⁷³ Zob. H. Zięba-Załucka, *Prawo...*, s. 25.

³⁷⁴ Zob. M. Jabłoński, *Spoleczeństwo...*, s. 30.

³⁷⁵ Wyrok TK z 29 listopada 2006 r., SK 51/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 156.

świadomości prawnej jest [...] konieczne do tego, aby można mówić o społeczeństwie samoświadomym i demokratycznym. Samoświadomość społeczna jest immanentną cechą społeczeństw demokratycznych [...]”³⁷⁶. Wagę świadomości obywatelskiej co do „skali potrzeb i możliwości w różnych dziedzinach” akcentował także P. Sarnecki³⁷⁷. Podkreślał on rolę wielosektorowej komunikacji społecznej, którą mogą zapewnić współczesne środki społecznego przekazu. W jego ocenie wiedzę na temat aktualnego stanu spraw publicznych społeczeństwo może uzyskiwać także z wiarygodnych ośrodków badania opinii publicznej³⁷⁸. Znaczenia dostępu do informacji, w tym informacji publicznej, w prawidłowym funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego dowodził Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że „[p]owszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym”³⁷⁹. Na marginesie prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę, że doinformowani i świadomi możliwości wpływania na wykonywanie władzy publicznej obywatele są profitentami koncepcji otwartego rządu³⁸⁰. Elementem tej idei jest partycypacja obywatelska w procesach decyzyjnych (także tych o charakterze prawotwórczych), realizowana w różnych formach społeczeństwa obywatelskiego³⁸¹.

W ramach konkluzji należy wskazać, że partycypacja obywatelska, podobnie jak określone w art. 11–13 Konstytucji RP instytucje społeczeństwa obywatelskiego, jest „podstawą samodzielnego rozwoju obywateli oraz stanowi wyraz ich osobistej aktywności”³⁸². Społeczeństwo obywatelskie to przejaw wolnego i świadomego udziału obywateli w życiu publicznym, w tym w stanowieniu prawa. Udział ten zapewniają instytucje partycypacji obywatelskiej, które pokazują jednocześnie związek, jaki zachodzi między zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją obywatelską. Jak przekonywał M.T. Góralczyk, „[...] społeczeństwo obywatelskie jest czynnikiem determinującym partycypację społeczną i prawdziwy demokratyczny system”³⁸³.

³⁷⁶ M. Frańczuk, *op. cit.*, s. 47.

³⁷⁷ P. Sarnecki, *Organizacja...*, s. 611.

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ Wyrok TK z 15 października 2009 r., K 26/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 135.

³⁸⁰ Zob. B. Banaszak, *Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 19.

³⁸¹ Zob. H. Zięba-Załużka, *Społeczeństwo...*, s. 29.

³⁸² D.R. Kijowski, *op. cit.*, s. 10.

³⁸³ M.T. Góralczyk, *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 43.

W odniesieniu do tej uwagi aktualne pozostaje powtarzane w literaturze przedmiotu przekonanie A. de Tocqueville'a, zgodnie z którym „społeczeństwo obywatelskie jest naturalnym zapleczem demokracji”³⁸⁴ lub – jak dodawał M.T. Góralczyk – demokracji partycypacyjnej³⁸⁵. Sprawne, aktywne i skuteczne społeczeństwo obywatelskie to dobra demokracja. Dlatego tak ważny jest wzrost zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie decyzji publicznych³⁸⁶. Złożoność problemów społecznych i potrzeb zbiorowych niejednokrotnie przerasta możliwość aparatu państwowego. Państwo, które podejmuje próby sprostania tym wyzwaniom, sięga po pomoc kapitału społecznego. W konsekwencji niezwykle istotna staje się wola i chęć współpracy³⁸⁷ ze strony społeczeństwa obywatelskiego oparta na zaufaniu do władz publicznych. Jak zauważył M.T. Góralczyk, „[a]dministracja publiczna może sprzyjać procesom upodmiotowienia społeczeństwa, ale może też istotnie te procesy hamować”³⁸⁸. Nie można do tego dopuścić, dlatego „[p]aństwo powinno dążyć do wzmocnienia mechanizmów współdecydowania społeczeństwa”³⁸⁹ m.in. przez dostosowywanie przepisów prawnych, tak „aby korzystanie z instytucji partycypacji obywatelskiej stało się powszechne”³⁹⁰. W związku z tym z pełnym przekonaniem można przyjąć, że z konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego wynika nakaz włączania obywateli w procesy decyzyjne, którego realizacja przyczynia się do rozwoju i doskonalenia społeczeństwa obywatelskiego³⁹¹.

2.8. Wnioski

Rezygnacja z konstytucjonalizacji prawa do partycypacji podczas prac Komisji Konstytucyjnej nie wykluczyła możliwości odnalezienia konstytucyjnych podstaw partycypacji, znacząco jednak utrudniła to zadanie. Na podstawie przeprowadzonej analizy dochodzę do wniosku, że prawo do partycypowania zostało wyrażone w Konstytucji RP w sposób pośredni. Wyprowadza się je z zasad ustrojowych

³⁸⁴ M. Rachwał, *Demokracja...*, s. 52.

³⁸⁵ M.T. Góralczyk, *op. cit.*, s. 43.

³⁸⁶ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 123.

³⁸⁷ Zob. M. Rachwał, *Demokracja...*, s. 50.

³⁸⁸ M.T. Góralczyk, *op. cit.*, s. 41.

³⁸⁹ P. Kuczma, *Model...*, s. 123.

³⁹⁰ K. Maj-Waśniowska, *Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404 [*Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, H. Kociemska], s. 186.

³⁹¹ Zob. D.R. Kijowski, *op. cit.*, s. 9.

dopuszczających udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Zasady te w sposób szczególny determinują działalność władzy ustawodawczej odpowiedzialnej za stanowienie prawa. Mowa o: zasadzie dialogu społecznego, zasadzie pomocniczości, zasadzie dobra wspólnego, zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zasadzie suwerenności Narodu oraz zasadzie społeczeństwa obywatelskiego.

Wyrażone we wstępie do ustawy zasadniczej zasady pomocniczości i dialogu społecznego stanowią wartości, na których opiera się Konstytucja RP. Trybunał Konstytucyjny określił te wartości mianem „podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej”³⁹². Wartości te, przenikające określony konstytucyjnie system prawny, wskazują, w jaki sposób powinny się układać relacje w państwie, a dokładniej: między społeczeństwem a władzą państwową. Przyczyniają się jednocześnie do włączenia jednostek w proces decyzyjny. Obecna w państwach demokratycznych kultura dialogu ma w warunkach pluralistycznej demokracji pomóc osiągnąć konsensus obywatelski, który pozwoli zapewnić troskę o dobro wspólne³⁹³. Konsensus ten jest możliwy dzięki urzeczywistnieniu dialogu społecznego w różnych formach uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia prawa.

Z przyjętej w art. 1 Konstytucji RP zasady dobra wspólnego wynika, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Zasada ta nie tylko pozwala wspólnocie na korzystanie z tego „dobra”, jakim jest Rzeczpospolita, lecz także pociąga za sobą nakaz ustawicznego jego współtworzenia i współodpowiedzialności za nie³⁹⁴. Znaczący dla wyniku przeprowadzonej analizy był komentarz M. Piechowiaka, w ocenie którego „[f]ormuła wszystkich obywateli pozwala na podstawie art. 1 Konstytucji RP sformułować zasadę partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy, obejmującą prawo każdego obywatela do decydowania o sprawach publicznych, czy szerzej – o kształcie Rzeczypospolitej”³⁹⁵.

Koncepcja państwa jako dobra wspólnego znajduje rozwinięcie w kolejnej zasadzie ustrojowej, jaką jest wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego. W kontekście partycypacji obywatelskiej największe znaczenie ma demokratyczna kwalifikacja tej zasady, która łączy się

³⁹² Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

³⁹³ Zob. H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 186–189.

³⁹⁴ Wyrok TK z 16 marca 2010 r., K 24/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 22.

³⁹⁵ M. Piechowiak, *Art. 1...*

z demokratycznym systemem politycznym państwa, w którym „szczególne (nadrzędne) miejsce zajmuje społeczeństwo i jednostka (obywatel)”³⁹⁶. Należy przypomnieć, że z zasady demokratyzmu wynika „[...] nie tylko obowiązek nasycania wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie go na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa”³⁹⁷. W moim przekonaniu partycypacja obywatelska może być swoistą linią demarkacyjną między demokratycznym państwem prawnym a państwem prawnym, z tym jednak zastrzeżeniem, że wszystkie komponenty zasady demokratycznego państwa prawnego są „wzajemnie komplementarne, a nie przeciwstawne”³⁹⁸. Moje stanowisko koresponduje z przyjętym w doktrynie poglądem, zgodnie z którym „[d]emokratyczne państwo prawne tym różni się od samego państwa prawnego, że stwarza obywatelowi możliwość wpływania na treść stanowionego prawa oraz nakazuje prawodawcy uwzględniać – w imię społecznej sprawiedliwości – odpowiednio szeroki katalog wolności i praw jednostki”³⁹⁹.

Dla jakości stanowionych norm prawnych kluczowe znaczenie mają dyrektywy wynikające z prawnej klauzuli zasady przyjętej w art. 2 ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny wywiódł z niej kilka reguł dotyczących stanowienia prawa. Są to tzw. zasady przyzwoitej legislacji⁴⁰⁰. Katalog wskazówek dotyczących tworzenia prawa otwiera zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z tym, co przyjął TK, zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”⁴⁰¹. Nazywana inaczej zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Przywoływane znaczenie tej zasady pozwala przyjąć, że zaufanie obywateli do władzy rodzi się właśnie przez zapewnienie możliwości partycypowania w stanowieniu prawa, które służy także jego legitymizacji.

³⁹⁶ M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 91.

³⁹⁷ Wyrok TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78. Za: W. Sokolewicz, *Art. 2...*, s. 11.

³⁹⁸ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

³⁹⁹ S. Sagan, *op. cit.*, s. 41.

⁴⁰⁰ Wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46.

⁴⁰¹ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.

Statuowana w art. 2 Konstytucji RP zasada ustrojowa zawiera adresowany do organów władzy państwowej nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sprawiedliwość społeczna wyraża się w prawie jednostki do sprawiedliwego traktowania. Prawo to należy odnieść także do sposobu tworzenia prawa⁴⁰². Państwo ma bowiem obowiązek stwarzać obywatelom równe szanse, w każdym aspekcie funkcjonowania państwa. Realizację tych szans w zakresie władzy ustawodawczej zapewnia partycypacja obywatelska. Tym samym uzasadnione jest twierdzenie, że idea partycypacji znajduje uzasadnienie w każdym elemencie tworzącym zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Związek partycypacji obywatelskiej z zasadą zwierzchnictwa Narodu wykazywano już podczas prac nad Konstytucją RP. Uznano wówczas, że prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi przez obywateli zostało zagwarantowane m.in. w przepisie stanowiącym o władzy zwierzchniej. Między innymi dlatego zrezygnowano z bezpośredniego odwołania do prawa do partycypacji w obowiązującym tekście ustawy zasadniczej.

Szczegółowa analiza zasady suwerenności Narodu, zgodnie z którą władza zwierzchnia w państwie należy do Narodu, który sprawuje ją przez przedstawicieli lub bezpośrednio, prowadzi do dodatkowych wniosków istotnych z perspektywy funkcjonowania partycypacji obywatelskiej w państwie.

Z treści art. 4 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że podstawową formę demokracji w państwie stanowi zasada przedstawicielstwa. Reprezentantami Narodu są organy przedstawicielskie, które na podstawie wyniku demokratycznych wyborów zostały upoważnione do działania w jego imieniu. W takim modelu ustroju państwa wszelkie formy demokracji partycypacyjnej pozostają w stosunku do niej komplementarne. W wyroku o sygn. K 24/02⁴⁰³ Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „konstytucja nie jest [...] zbiorem oderwanych od siebie zasad, lecz powinna być rozumiana jako racjonalna i harmonijna całość”. W odniesieniu do tego stanowiska formy te nie tylko nie są, lecz także nie mogą być sobie przeciwstawne.

⁴⁰² Prawo do równego traktowania jest „sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 258).

⁴⁰³ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

Chcę zaznaczyć, że demokracja bezpośrednia przywołana w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP jest kategorią węższą aniżeli demokracja partycypacyjna, przez co pojęcia te nie mogą być ze sobą utożsamiane. Istnieje między nimi stosunek zawierania⁴⁰⁴. Wszystkie formy demokracji bezpośredniej są mechanizmami demokracji partycypacyjnej, ale nie wszystkie instytucje partycypacji obywatelskiej można zaliczyć do demokracji bezpośredniej. Demokracja partycypacyjna jako pojęcie szersze obejmuje swoim zakresem także instrumenty demokracji semibezpośredniej, „[...] które z reguły łączą w sobie bezpośrednio władztwo ludowe z przedstawicielskością, głównie dlatego, że i tak ostateczne rozstrzygnięcie rzeczoności problemu należy do organu reprezentacyjnego”⁴⁰⁵. Instrumenty te nie mają ostatecznego charakteru i stanowią „swoisty przykład zajęcia stanowiska przez społeczeństwo”⁴⁰⁶. W doktrynie przyjmuje się, że demokracja partycypacyjna dotyczy tego obszaru aktywności obywatelskiej, który jest umiejscowiony między formą bezpośredniego i przedstawicielskiego sprawowania władzy⁴⁰⁷. W tym kontekście P. Uziębło zaznacza, że obecność w przepisie art. 4 ust. 2 Konstytucji RP spójnika „lub”, który odpowiada alternatywie zwykłej, nie jest przypadkowa⁴⁰⁸.

Ostatnią analizowaną przeze mnie zasadą ustrojową była zasada społeczeństwa obywatelskiego. Nie została ona bezpośrednio zdefiniowana w tekście Konstytucji RP, mimo to doktryna zalicza ją do zasad ustrojowych państwa. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swych wyroków stwierdził, że „[k]onstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje), realizują swoje cele, wpływając na sprawy publiczne”⁴⁰⁹. Przesłanki te zostały wyrażone przede wszystkim w przepisach art. 11–13 ustawy zasadniczej. Wspomniane cele mogą być osiągnięte m.in. dzięki instytucjom partycypacji obywatelskiej. Nie ulega wątpliwości, że obecność obywateli w życiu publicznym, a więc także w procesie ustawodawczym, to wyraz świadomego i aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.

⁴⁰⁴ Zob. W. Firek, *Partycypacja obywatelska w demokratycznym...*, s. 71.

⁴⁰⁵ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna (bezpośrednia)*, [w:] *Dydaktyka filozofii. Filozofia społeczna*, cz. 2, *Problemy i dyskusje*, red. S. Janeczek, A. Starościc, Lublin 2022, s. 466.

⁴⁰⁶ *Ibidem*.

⁴⁰⁷ Zob. P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 18–19.

⁴⁰⁸ Zob. P. Uziębło, *Suwerenność...*, s. 38.

⁴⁰⁹ Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

Odnalezienie konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w zasadach ustrojowych, do których istoty należy zdolność do oddziaływania zarówno na proces stanowienia, jak i stosowanie prawa, podkreśla doniosłość znaczenia udziału czynnika społecznego w tworzeniu prawa i uzasadnia jednocześnie oczekiwania co do tego, by instytucje partycypacji obywatelskiej stanowiły rzeczywiste formy wpływania podmiotów społecznych na jakość krajowego ustawodawstwa. Rozważania podejmowane w dalszej części pracy będą dotyczyły weryfikacji spełnienia tych oczekiwań. Innymi słowy, pozwolą stwierdzić, czy poczynione w tej części rozprawy ustalenia, znajdują odzwierciedlenie w praktyce, ewentualnie pomogą zidentyfikować problemy, które utrudniają proces ich wdrażania.

Rozdział III

Konstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP

3.1. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

3.1.1. Uwagi wprowadzające

Konstytucyjną postawę instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej stanowi przepis art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „[i]nicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”. W przywoływanym przepisie konstytucyjnym określono zakres podmiotowy i przedmiotowy tej instytucji, z kolei regulację trybu postępowania z nią powierzono ustawie. Odesłanie do ustawy – jak zauważono w doktrynie – przesądziło o tym, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza „swój konkretny kształt, umożliwiający jej wykorzystywanie w praktyce, może otrzymać dopiero w drodze ustawy zwykłej i bez jej uchwalania nie może Konstytucja – w tym zakresie – być stosowana”¹.

Prace nad ustawą rozpoczęto w 1998 r. Wówczas do Sejmu wpłynęły cztery projekty ustaw² dotyczące wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Przedłożono trzy projekty poselskie o różnym stopniu szczegółowości, spośród których wyróżniał się projekt grupy posłów SLD. Inspirowany szwajcarskimi i austriackimi rozwiązaniami, przewidywał przepisy kompleksowo regulujące tryb postępowania z obywatelską inicjatywą ustawodawczą. Wysoki poziom legislacyjny cechował także rządowy projekt ustawy, który pomimo że został wycofany przez wnioskodawcę po pierwszym czytaniu, miał duży wpływ na kształt uchwalonej ustawy³.

¹ A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3 [*Wybrane zagadnienia nowej konstytucji*, red. A. Szmyt], s. 148.

² Mowa o: wniesionym 16 lutego 1998 r. przez grupę 16 posłów (członków Klubu Parlamentarnego PSL) projekcie ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli, druk nr 225, Sejm III kadencji; wniesionym 4 marca 1998 r. przez grupę 104 posłów (członków Klubu Parlamentarnego SLD) projekcie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, druk nr 226, Sejm III kadencji; wniesionym 27 marca 1998 r. przez grupę 18 posłów (członków Klubu Parlamentarnego AWS) projekcie ustawy o trybie postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, druk nr 253, Sejm III kadencji; wniesionym 19 listopada 1998 r. przez Radę Ministrów projekcie ustawy o trybie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej obywateli, druk nr 740, Sejm III kadencji.

³ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 139.

Prace legislacyjne nad ustawą trwały dość długo. Pierwsze czytania projektów odbyły się na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 18 kwietnia 1998 r., ustawę zaś uchwalono dopiero 7 maja 1999 r. większością 393 głosów. W wyniku tym można upatrywać formalnego potwierdzenia woli zagwarantowania uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw⁴. Ostateczny kształt ustawy został jej nadany głosowaniem nad stanowiskiem Senatu w dniu 24 czerwca 1999 r. Po podpisaniu przez prezydenta i opublikowaniu ustawa weszła w życie 23 sierpnia 1999 r. Od tej pory obywatele mieli faktyczną możliwość występowania z gwarantowaną im na poziomie konstytucyjnym inicjatywą ustawodawczą.

W ustawie obywatelskiej⁵ szczegółowo (ale nie wyczerpująco) uregulowano wieloetapową procedurę postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Tryb postępowania w sprawie wykonania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zostanie omówiony w dalszej części pracy. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że w ocenie doktryny ustawowa regulacja tego trybu w pewnym stopniu wkracza w materię zarezerwowaną na mocy art. 112 Konstytucji RP dla uregulowania w regulaminie Sejmu⁶. W opinii L. Garlickiego pojęcie trybu zastosowane w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP odnosi się „przede wszystkim do postępowania «przedparlamentarnego»”. Zastrzegł on jednocześnie, że pojęcie to „odnosi się także do wszelkich działań wewnątrzsejmowych związanych z przyjęciem projektu i kontrolą jego dopuszczalności”⁷. Autor był zdania, że art. 118 ust. 2 stanowi szczególną podstawę konstytucyjną dla „wkraczania ustawy” w materię regulaminową, o której mowa w art. 112 Konstytucji RP. Z kolei według A. Szmyta „tryb ten winien być rozumiany jako obejmujący te elementy, które są zewnętrzne wobec postępowania wewnątrz parlamentu”⁸. W związku z tym „[j]edynie więc wyjątkowo regulacja

⁴ Zob. J. Kuciński, *op. cit.*, s. 62.

⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 2018 r., poz. 2120.

⁶ A. Szmyt zauważał tę swego rodzaju nieprawidłowość i wypowiedział się następująco: „Ponieważ tego rodzaju regulacja jest bardzo ograniczona przedmiotowo, przeto zrodziła jedynie sygnałną wątpliwość doktrynalną co do jej konstytucyjności, ale w praktyce ustrojowej nie była kwestionowana” (*idem*, *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli (opinia)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 169). Przykładem „sygnałnej wątpliwości doktryny” jest m.in.: P. Chybalski, *Art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2, *Komentarz do art. 86–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el. Autor ten sygnalizuje wątpliwości konstytucyjne co do treści art. 13 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

⁷ L. Garlicki, *Art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 19.

⁸ A. Szmyt, *Obywatelska...*, s. 153. Podobnie: J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 55–56.

ustawowa wkroczyła w zakres postępowania wewnątrzparlamentarnego, nie rozciągając zbytnio wyjątku od regulaminowej formy regulacji spraw wewnątrzsejmowych”⁹.

W regulaminie Sejmu nie przewidziano szczególnej procedury dla obywatelskich projektów ustaw, co zapewne jest konsekwencją uregulowania stosownych odmienności w zakresie postępowania z tymi projektami w ustawie. Jedyne przepisy regulaminu odnoszące się do tej instytucji to art. 32 ust. 1, w którym wymieniono podmioty wyposażone w inicjatywę ustawodawczą¹⁰.

Podstawowym konstytucyjnym wymogiem stawianym w przypadku inicjatywy obywatelskiej jest uzyskanie dla niej co najmniej 100-tysięcznego poparcia wśród obywateli. Poparcie to zgodnie z art. 2 ustawy obywatelskiej jest udzielane przez złożenie podpisów pod projektem ustawy. Zebranie większej niż wymagana liczby podpisów nie skutkuje większym czy mocniejszym mandatem obywatelskim udzielonym projektowi w sensie prawnym, „wywrzeć może jedynie pewien efekt polityczny”¹¹.

Na etapie prac Komisji Kodyfikacyjnej Zgromadzenia Narodowego część zasiadających w niej ekspertów obawiała się, że liczba 100 000 jest zbyt duża i nie uda się osiągnąć wymaganego poparcia, część była zdania, że ta liczba jest zbyt mała, a tym samym łatwa do zdobycia, w konsekwencji czego projekty obywatelskie „zaleją” parlament. W rzeczywistości jednak obawy obu grup okazały się nieuzasadnione. Za S. Grabowską warto zwrócić uwagę na przykład pierwszego złożonego do Sejmu obywatelskiego projektu o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, który w terminie od dnia 14 września 1999 r. (tj. od dnia przyjęcia zawiadomienia o powstaniu komitetu przez Marszałka Sejmu) do dnia 4 października 1999 r. (tj. dnia złożenia projektu do Sejmu) uzyskał poparcie blisko 200 000 obywateli¹². Przykład ten pokazuje, że nie było większych trudności w zebraniu wymaganej liczby podpisów. Z kolei po uwzględnieniu tego, że projekty obywatelskie stanowią najmniejszy odsetek projektów spośród wszystkich składanych

⁹ A. Szmyt, *W sprawie...*, s. 168–169.

¹⁰ Aktualizacja podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą o grupę 100 000 obywateli nastąpiła na mocy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1998 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 34, poz. 483.

¹¹ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 487.

¹² Zob. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 187.

do łaski marszałkowskiej, obawa przed nadmiernym obciążeniem Sejmu projektami obywatelskimi także nie znajduje uzasadnienia.

Po porównaniu wymaganych minimalnych progów poparcia dla inicjatywy obywatelskiej w wybranych państwach europejskich P. Uziębło określił polskie rozwiązanie jako racjonalne i liberalne¹³. Autor ten zaznaczył, że przyjęcie „zbyt rygorystycznych” wymogów względem inicjatywy ludowej może rodzić niebezpieczeństwo utraty sensu tej instytucji, której celem jest „przyznanie społeczeństwu prawa do inicjatywy ludowej w przypadku, gdy znaczna jego część będzie pozbawiona reprezentacji parlamentarnej lub posłowie nie będą działali w sposób odpowiadający wyborcom”¹⁴. Optymalne określenie liczby osób popierających projekt obywatelski ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania instytucji inicjatywy ludowej w praktyce. Zebranie wymaganej liczby podpisów wymaga dużego wysiłku organizacyjnego i w konsekwencji zbyt wygórowana liczba podpisów potrzebnych do wystąpienia z inicjatywą obywatelską mogłaby zniechęcić obywateli do tej formy partycypowania w stanowieniu ustaw.

W doktrynie pojęcie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest utożsamiane z pojęciem inicjatywy ludowej. Przy czym – jak zaznaczał P. Prokop – inicjatywa ludowa ma szersze znaczenie i może przybierać różne postacie, zależne od materii, jakiej dotyczy¹⁵. Autor ten traktował obywatelską inicjatywę ustawodawczą jako podstawową formę wykonywania inicjatywy ludowej¹⁶. W konsekwencji stosowanie w piśmiennictwie pojęcia inicjatywy ludowej, by określić obywatelską inicjatywę ustawodawczą, jest uzasadnione.

Inicjatywa ludowa nie jest pojęciem jednolitym¹⁷. Mianowicie, ze względu na materię można wyróżnić inicjatywę konstytucyjną, inicjatywę ustawodawczą, referendalną oraz uchwałodawczą (w przypadku administracji samorządowej)¹⁸. Z kolei ze względu na formę inicjatywę można podzielić na: sformułowaną (inicjatorzy są zobowiązani przedstawić gotowy projekt aktu w przypadku inicjatywy

¹³ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 122. Wnioski te podziela także M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – Praktyka – Perspektywy rozwoju*, Poznań 2016, s. 60–61.

¹⁴ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 52.

¹⁵ Zob. K. Prokop, *Inicjatywa ludowa*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 294.

¹⁶ Zob. K. Prokop, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 538.

¹⁷ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 31.

¹⁸ Zob. K. Prokop, *Inicjatywa ludowa...*, s. 294.

ustawodawczej lub konkretne pytania referendalne w przypadku inicjatywy referendalnej) oraz niesformułowaną (podmiot w nią wyposażony przedstawia wyłącznie propozycje, na podstawie których konkretny organ państwowy tworzy projekt aktu prawnego). Natomiast ze względu na dalszą procedurę postępowania z wnioskiem obywatelskim należy wyróżnić inicjatywę bezpośrednią (bezpośrednio podlega zatwierdzeniu w głosowaniu ludowym) oraz pośrednią (udział obywateli ogranicza się do przedłożenia wniosku właściwemu organowi, decyzja o przyjęciu wniosku obywatelskiego należy do tego organu, w szczególności organu przedstawicielskiego)¹⁹.

W odniesieniu do klasyfikacji inicjatywy ludowej należy przyjąć, że w Polsce obywatelska inicjatywa ustawodawcza przybiera postać ustawodawczej inicjatywy sformułowanej, obywatele składają bowiem gotowy projekt ustawy. Jest to także inicjatywa pośrednia ze względu na to, że o losach przedłożonego do łaski marszałkowskiej projektu obywatelskiego decyduje parlament w ramach głosowania. Udział wyborców w procesie legislacyjnym w przypadku tej instytucji polega na „współpracy” obywateli z organami przedstawicielskimi, a nie na samodzielnym decydowaniu. Cechy te pozwalają zakwalifikować obywatelską inicjatywę ustawodawczą do form demokracji semibezpośredniej²⁰.

W doktrynie obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest także uznawana za przejaw demokracji bezpośredniej, w ramach której następuje realizacja konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa Narodu. Niewątpliwie instytucja ta, przez umożliwienie partycypacji podmiotu suwerenności w procesie tworzenia prawa, jest przejawem zwierzchniej władzy Narodu²¹. Niemniej po uwzględnieniu przedstawionego w rozdziale II dysertacji znaczenia terminu demokracji bezpośredniej przyjętego przez P. Uziębło²² określenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako formy demokracji bezpośredniej jest pewną nieścisłością, chyba że przyjmie się za P. Kuczma, że wiążący charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przejawia się w zobowiązaniu Sejmu „do prowadzenia prac nad projektem w takim kształcie, w jakim

¹⁹ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 31–33; E. Tkaczyk, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle koncepcji suwerenności narodu. Wybrane zagadnienia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, nr 1, s. 110–111.

²⁰ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 34.

²¹ Więcej na ten temat w: A. Chmielarz-Grochal, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 9, s. 34–35; E. Tkaczyk, *Obywatelska...*, *passim*.

²² Zob. P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 16.

został przedłożony przez obywateli. Przynajmniej do etapu zgłaszania poprawek jest bowiem związany propozycjami legislacyjnymi zgłoszonymi przez obywateli”²³. Pogląd P. Kuczmy jest jednak odosobniony.

Głównym kryterium rozstrzygającym zarówno w przypadku podziału na demokrację bezpośrednią i na demokrację semibezpośrednią, jak i w przypadku podziału na ludową inicjatywę bezpośrednią oraz pośrednią jest kryterium władczości, czy inaczej: wiążący charakter tych instytucji²⁴. Z tego względu w literaturze stosowane jest też określenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako niewładczej formy demokracji bezpośredniej²⁵.

Niezależnie od jednoznacznego rozstrzygnięcia w kwestii kwalifikacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako formy demokracji bezpośredniej bądź semibezpośredniej (w pewnym sensie nosi ona cechy obu tych form), instytucję tę należy zaliczyć do mechanizmów demokracji partycypacyjnej²⁶.

W odniesieniu do prawnoustrojowej rangi obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej należy zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu brak jest zgody w kwestii kwalifikacji tej instytucji jako prawa. Podstawą argumentacji przeciw takiemu uznaniu jest to, że Konstytucja RP w art. 118 nie posiuguje się określeniem „prawo” w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej. W związku z tym w przypadku inicjatywy ustawodawczej niektórzy mówią wyłącznie o „kompetencji” przysługującej uprawnionym konstytucyjnie podmiotom (w tym przypadku grupie 100 000 obywateli), polegającej na przedłożeniu projektu ustawy Sejmowi, który ma obowiązek go rozpatrzyć²⁷.

Z kolei o uznaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej za prawo obywatelskie przesądza to, że zostali w nią wyposażeni obywatele będący podmiotami konstytucyjnych wolności i praw. Istotnie prawo to nie zostało wymienione w rozdziale II Konstytucji RP dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Argument ten w odniesieniu do praw obywatelskich uregulowanych poza rozdziałem II ustawy zasadniczej (np. art. 99 – czynne i bierne prawo wyborcze, art. 176 ust. 1 –

²³ P. Kuczma, *Model...*, s. 226. Autor ten odnotowuje jednak, że „[s]pojrzenie na obywatelską inicjatywę ustawodawczą z szerszej perspektywy może prowadzić do innych wniosków”.

²⁴ Np. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 9–11.

²⁵ Przykładowo M. Zieliński, *op. cit.*, s. 485; J. Kuciński, *op. cit.*, s. 81–87.

²⁶ Np. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument...*, s. 9–11.

²⁷ Zob. P. Chybalski, *Art. 118...*

prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego) nie może być uznany za wystarczający do odebrania obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej rangi prawa obywatelskiego²⁸. Dlatego w literaturze przedmiotu obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest traktowana jako prawo obywatelskie. Co więcej, przez niektórych przedstawicieli doktryny, ze względu na „możliwość bezpośredniego współuczestnictwa obywateli w procesach sprawowania władzy”²⁹, została zaliczona do kategorii praw politycznych³⁰.

Należy także odnotować obecny w doktrynie pogląd łączący niejako wspomniane stanowiska. Według J. Szymanka „prawo obywatela do bycia współwnioskodawcą projektu ustawy” należy do grupy tzw. praw-kompetencji. Ich istotą jest „kompetencja jednostki do dokonywania czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, pociągającej za sobą «aktualizację, zmianę bądź ustanie określonych obowiązków podmiotu podległego kompetencji»”³¹. W przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej tą prawnie doniosłą czynnością jest kompetencja obywatela dotycząca podpisania konkretnego projektu ustawy. Realizacja tej kompetencji wpływa na obowiązki organów, przede wszystkim Sejmu i jego Marszałka³².

Po uwzględnieniu zasadności argumentacji każdej ze stron tej dyskusji warto podkreślić, że kwalifikacja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako obywatelskiego prawa politycznego wzmocniłaby rangę tej instytucji jako formy partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden wątek, a mianowicie na status projektów obywatelskich będący konsekwencją formalnej równości podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Zanim jednak o statusie, należy wskazać, że w doktrynie panuje zgodność co do zasady formalnej równości podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą. Kolejność ich wymienienia w art. 118 Konstytucji RP nie budzi większych wątpliwości. Akcentuje się aktualność

²⁸ Zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 12; M. Zieliński, *op. cit.*, s. 499. Autor ten traktuje inicjatywę ludową jako „specyficzne prawo obywatelskie”.

²⁹ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 119; J. Kuciński, *op. cit.*, s. 95–99.

³⁰ Np. M. Jabłoński, *Referendum...*, s. 119.

³¹ J. Szymanek, *Ludowa...*, s. 56 i przywoływany tam: K. Wojtyczek, *Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego w Trzeciej Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 109.

³² Zob. J. Szymanek, *Ludowa...*, s. 56.

tezy, zgodnie z którą kolejność ta „nie ma żadnego znaczenia prawnego i nie może stwarzać jakichś domniemań w zakresie znaczenia czy pierwszeństwa”³³. Według J. Wawrzyniaka przepis art. 118 Konstytucji RP nie stwarza „przesłanki hierarchizacji” podmiotów uprawnionych do przedkładania projektów ustaw³⁴.

Inaczej budowę art. 118 ust. 1–2 Konstytucji RP postrzegał P. Uziębło. Autor ten zdawał się nie przekreślać formalnej równości podmiotów w nim wymienionych³⁵. Dowodził jednak, że na skutek uregulowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w oddzielnej jednostce redakcyjnej ustawy zasadniczej (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP) – pozostałe podmioty wyposażone w inicjatywę ustawodawczą określono w art. 118 ust. 1 – obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest „środkiem nadzwyczajnym”, odróżniającym się od „zwyčajnych sposobów wszczynania procedury ustawodawczej”³⁶. Nadzwyczajność inicjatywy ludowej miałaby polegać na wykorzystywaniu jej w „szczególnych sytuacjach, głównie gdy istnieje rozdźwięk pomiędzy oczekiwaniami społecznymi a działalnością parlamentu”³⁷. Przy czym nie jest to instytucja o charakterze rezerwowym, ale stanowi raczej „swoistą inicjatywę subsydiarną”³⁸. Wyjątkowość obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest także podkreślona przez „znacznie bardziej skomplikowany [niż w przypadku innych projektów wniesionych przez pozostałe podmioty inicjatywy ustawodawczej – przyp. W.W.R.] tryb jej realizacji”.

Według P. Uziębły komentowana konstrukcja przepisu art. 118 nie jest przypadkowa³⁹. Innego zdania był P. Chybalski, który budowę tego przepisu uzasadniał „przyczynami redakcyjnymi”⁴⁰, z kolei J. Wawrzyniak odczytywał w niej wolę ustrojodawcy wyróżnienia dwóch kategorii podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą ustawodawczą: tych o zinstytucjonalizowanym charakterze (art. 118 ust. 1 Konstytucji RP) i tych mających charakter pozainstytucjonalny, społeczny (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP)⁴¹.

³³ A. Patrzalek, A. Szmyt, *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 121; L. Garlicki, *Art. 118...*, s. 113; E. Tkaczyk, *Realizacja...*, s. 84.

³⁴ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 17.

³⁵ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 185; P. Chybalski, *Art. 118...*

³⁶ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 120.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 48.

³⁹ Zob. *idem*, *Demokracja...*, s. 185.

⁴⁰ P. Chybalski, *Art. 118...*

⁴¹ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa...*, s. 16.

W kwestii statusu projektu obywatelskiego należy wskazać, że jest on co do zasady „traktowany jak każdy inny projekt rozpatrywany przez parlament”⁴². Zastrzeżenie „co do zasady” jest konieczne, projekty obywatelskie są bowiem w pewien sposób uprzywilejowane, co jest związane z wysiłkiem obywateli włożonym w ich przygotowanie⁴³. Przywileje te ustanowiono w ustawie obywatelskiej.

Jednym z rodzajów tych przywilejów jest ograniczenie stosowania wobec projektów obywatelskich zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy obywatelskiej. Przywilej ten polega na tym, że projekt obywatelski, którego nie uchwalono przed upływem kadencji Sejmu, w której był wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji. Projekt ten nie jest wnoszony ponownie, ale Marszałek Sejmu zarządza jego drukowanie i doręczenie posłom. Prace nad projektem obywatelskim podjęte przez Sejm nowej kadencji rozpoczynają się od nowa, a nie – jak mogłoby się wydawać – od momentu, w którym zakończono poprzednie postępowanie. Zasada dyskontynuacji jest przykładem normy prawa parlamentarnego będącego wynikiem utrwalonego zwyczaju, nie jest bowiem statuowana w konstytucji ani innym akcie normatywnym. Zakończenie kadencji Sejmu, polegające na „przerwaniu personalnej ciągłości pracy parlamentu [...]” pociąga za sobą automatyczne przerwanie materialnej ciągłości pracy parlamentu, co z kolei oznacza, że parlament nowej kadencji nie dziedziczy spraw, które w parlamencie poprzedniej kadencji nie doszły ostatecznie do skutku⁴⁴. Za ukształtowaniem się takiej praktyki przemawia to, że Sejm nowej kadencji nie jest związany zobowiązaniami Sejmu poprzedniej kadencji i powinien cieszyć się pełną swobodą w ustalaniu swoich priorytetów⁴⁵. Wyłączenie zasady dyskontynuacji w przypadku projektów obywatelskich odnosi się tylko do jednej kadencji Sejmu, następującej po kadencji, w której wniesiono projekt.

Przewidziany w art. 13 ustawy obywatelskiej kolejny przywilej dedykowany projektom obywatelskim polega na wyznaczeniu terminu, w którym ma się odbyć ich pierwsze czytanie, tj. 3 miesiące od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia SN stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów

⁴² K. Prokop, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*, s. 539.

⁴³ E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 85.

⁴⁴ J. Szymanek, *Dyskontynuacja*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 182.

⁴⁵ Zob. P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 191.

popierających projekt. W przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy obywatelskiej, termin ten wynosi 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu. Należy jednak odnotować, że terminy te mają charakter instrukcyjny, ponieważ przekroczenie ich nie powoduje negatywnych skutków dla Sejmu i jego organów⁴⁶.

W ramach podsumowania tej części rozważań warto przypomnieć, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza to konstytucyjne uprawnienie obywateli do wszczęcia postępowania ustawodawczego. „Inicjatywa ludowa pozwala obywatelom żądać od swoich przedstawicieli w parlamencie opracowania, zmiany lub uchwalenia konkretnych ustaw”⁴⁷. Sejm – co należy z całą mocą podkreślić – nie ma obowiązku tego żądania spełnić. Pomimo to w literaturze przedmiotu wielokrotnie podkreślano znaczenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej dla „demokratyzacji” procesu ustawodawczego⁴⁸. Instytucja ta także z całą „pewnością zakwalifikowana być może jako istotny przejaw funkcjonowania «społeczeństwa obywatelskiego» w Polsce”⁴⁹. W związku z powyższym rozważania na temat partycypacyjnej istoty obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz jej znaczenia dla procesu stanowienia ustaw w Sejmie wydają się uzasadnione.

3.1.2. Zakres podmiotowy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Zakres podmiotowy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej został określony w Konstytucji RP. W przepisie art. 118 ust. 2 przyjęto, że przysługuje ona co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. W konsekwencji należy przyjąć, że posiadanie tego uprawnienia jest uzależnione od posiadania obywatelstwa i od odpowiedniego wieku. Inicjatywę mogą poprzeć obywatele polscy, co doprecyzowuje w art. 2 ustawa obywatelska⁵⁰. Z kolei prawo wybierania do Sejmu na

⁴⁶ Zob. M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 62.

⁴⁷ E. Tkaczyk, *Obywatelska...*, s. 110.

⁴⁸ Przykładowo: A. Szmyt, *W sprawie...*, s. 100.

⁴⁹ P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 229.

⁵⁰ P. Uziębło podjął refleksję nad możliwością powierzenia prawa wystąpienia z inicjatywą ludową cudzoziemcom. Inspirował się przykładem ustawowego rozszerzenia konstytucyjnie określonego zakresu podmiotowego prawa z art. 61 Konstytucji RP, na skutek którego prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu”, a także posiadaniem praw wyborczych w wyborach samorządowych przez cudzoziemców będących obywatelami UE. Co prawda autor ten sam przyznał, że dyskusja na temat posiadania inicjatywy ludowej przez osoby niemające obywatelstwa polskiego jest w tym momencie bezprzedmiotowa (P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 50), gdyby jednak kiedykolwiek powrócono do tego tematu, to przykładem P. Chybalskiego próbę tę należy uznać za niedopuszczalną. Należy kierować się przede wszystkim literalną wykładnią zarówno przepisu

mocy art. 62 Konstytucji RP przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat⁵¹. Jak zwraca uwagę P. Uziębło, osiągnięcie tego wieku musi nastąpić najpóźniej w dniu, w którym dana osoba złożyła podpis pod projektem ustawy⁵².

Wyłączenia dotyczące posiadania czynnego prawa wyborczego, a w tym przypadku także możliwości poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zostały określone w art. 62 ust. 2 ustawy zasadniczej. Prawo to nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Rozwinięcia tego zakazu dokonano w art. 10 § Kodeksu wyborczego⁵³, w którym przyjęto, że nie ma prawa wybierania osoba pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu czy ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu⁵⁴.

3.1.3. Zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Katalog spraw, których mogą dotyczyć projekty obywatelskie, jest bardzo szeroki. Wyłączono z niego te sprawy, dla których – zgodnie z art. 3 ustawy obywatelskiej – Konstytucja RP zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów wyposażonych w inicjatywę obywatelską. W art. 118 ust. 2 ustawy zasadniczej nie określono katalogu takich ograniczeń wprost, ale wynikają one z przepisów stanowiących *lex specialis* względem art. 118 Konstytucji RP⁵⁵. Brak wyraźnego wskazania materii wyłączonej z możliwości regulowania jej w ramach inicjatywy obywatelskiej zarówno w przepisach

konstytucyjnego, jak i przepisu ustawowego, odnoszącą się do konieczności posiadania obywatelstwa w przypadku wystąpienia z inicjatywą obywatelską (P. Chybalski, *Art. 118...*).

⁵¹ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 487. Autor uważał, że prawo to zostało przyznane „grupie liczącej 100 tys. osób, wyposażonych w bierne prawo wyborcze”. Stanowisko to jest jednak sprzeczne z literalną wykładnią przepisu art. 188 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 ustawy obywatelskiej.

⁵² P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 51.

⁵³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2023 r., poz. 2408.

⁵⁴ W literaturze przedmiotu można spotkać się ze stanowiskiem aprobowującym takie rozwiązanie: „[...] skoro osoby te nie mogą samodzielnie (lub wcale) dokonywać skutecznie czynności prawnych, to nie jest możliwe podejmowanie przez nie decyzji w kwestiach politycznych” (Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 230), a także przeciwnym takiemu ujęciu: „Brak jest podstaw do pozbawienia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, które mogą podjąć świadome decyzje polityczne, jak chociażby osoby ubezwłasnowolnione z powodu narkomanii czy hazardu” (Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 52). W uzasadnieniu swojego stanowiska P. Uziębło podkreślał ochronny charakter instytucji ubezwłasnowolnienia.

⁵⁵ Zob. A. Chmielarz-Grochal, *op. cit.*, s. 37.

konstytucyjnych, jak i przepisach ustawowych należy ocenić negatywnie⁵⁶. Co prawda „ustawa zwykła [...] nie może ograniczać inicjatyw ludowych ponad granice, które wyraźnie wynikają z samej konstytucji. [Może jednak – przyp. W.W.R.] [...] powtórzyć bądź *explicite* wyrazić normy konstytucyjne, odnoszące się do granic przedmiotowych inicjatywy ludowej”⁵⁷. W obecnym stanie prawnym zakres przedmiotowy inicjatywy obywatelskiej może być niejednoznaczny dla obywateli, którzy nie muszą mieć profesjonalnej wiedzy potrzebnej do interpretacji przepisów konstytucyjnych. Niewątpliwie enumeratywne wyliczenie spraw, w których obywatele nie mogą wystąpić z inicjatywą obywatelską, pozwoliłoby rozwiązać wątpliwości powstające w tym zakresie.

Postanowienia ustawy zasadniczej odnoszące się do przedmiotu inicjatywy obywatelskiej można zakwalifikować – wzorem J. Kucińskiego – do dwóch grup⁵⁸. W pierwszej znajdują się przepisy, z których bezpośrednio wynika, że sprawy w nich określone nie mogą być regulowane w ramach inicjatywy ludowej, należą one bowiem do kompetencji innych podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą. W drugiej są przepisy dotyczące spraw, które pośrednio – głównie na skutek interpretacji doktryny oraz ukształtowanej praktyki ustrojowej – zostały wyłączone z materii projektów obywatelskich.

Konstytucja w art. 221 wyraźnie wskazuje, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Wyliczenie to nie może być traktowane rozszerzająco, a co za tym idzie – obywatele nie mogą występować z inicjatywą ustawodawczą w sprawach wpływających na budżet państwa⁵⁹. Innym przykładem przepisu, który jednoznacznie wyłącza obywateli z możliwości wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, jest art. 235 ust. 1 Konstytucji RP⁶⁰. Zgodnie z nim projekty o zmianie konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP. Spod regulacji ustawowej, a więc także spod inicjatywy obywatelskiej, została wyłączona materia regulaminowa

⁵⁶ Podobnie: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 59–60; *idem*, *Demokracja...*, s. 187.

⁵⁷ Zob. A. Szmyt, *Obywatelska...*, s. 150–151.

⁵⁸ J. Kuciński, *op. cit.*, s. 47.

⁵⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 126.

⁶⁰ Rozwiązanie to w literaturze przedmiotu jest traktowane jako „istotne ograniczenie zbiorowego podmiotu suwerenności, czyli narodu, do sprawowania w sposób bezpośredni przysługującej mu władzy zwierzchniej” (J. Kuciński, *op. cit.*, s. 47).

określona w art. 112 Konstytucji RP. W przepisie tym przyjęto, że „[o]rganizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. Norma ta znajduje zastosowanie także w odniesieniu do Senatu (art. 124 konstytucji)⁶¹. Według P. Uziębły obywatele mogą wystąpić z projektem ustawy, która będzie regulować „stosunki zewnętrzne Sejmu i Senatu, z wyjątkiem kwestii proceduralnych związanych z realizacją obowiązków innych organów państwowych wobec Sejmu i Senatu”. W konsekwencji należy przyjąć, że nie ma podstaw, aby w przypadku spraw parlamentarnych niezastrzeżonych konstytucyjnie dla regulacji regulaminowej wyłączyć możliwość wykonywania inicjatywy ustawodawczej obywateli.

Projekty obywatelskie dotyczące materii wyraźnie zarezerwowanej dla innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej mogłyby być uznane za niekonstytucyjne⁶². W związku z tym ich przedłożenie do łaski marszałkowskiej „nie spowodowałoby, że projekt taki wywołałby skutki prawne”⁶³.

Bardziej skomplikowane okazały się wyłączenia przedmiotowe statuowane w przepisach art. 25 ust. 5 oraz art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 Konstytucji RP. W literaturze przedmiotu dyskusyjna jest możliwość wystąpienia z inicjatywą obywatelską w sprawach dotyczących stosunków państwo–Kościoł oraz ratyfikacji umów międzynarodowych. Wyłączenie możliwości regulowania materii z zakresu relacji zachodzących między Rzeczpospolitą a funkcjonującymi na jej terenie związkami wyznaniowymi w ramach projektów obywatelskich jest wynikiem szczególnej procedury przewidzianej dla tego typu problematyki. Relacje te są określone w ustawach uchwalanych na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z przedstawicielami Kościołów i związków wyznaniowych. Postanowienia ustawy mają być odzwierciedleniem ustaleń poczynionych w ramach umów. Rząd będący stroną tych umów jest związany ich treścią podczas przygotowania projektów ustaw. Jak zwraca uwagę P. Uziębło, wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą przez podmiot niebędący stroną umowy powoduje ryzyko modyfikacji postanowień umowy zawartej

⁶¹ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa...*, s. 60–61.

⁶² Zob. M. Borski, *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] *Jak możliwy jest dialog? Księga Jubileuszowa dedykowana prof. WSH dr. Jerzemu Koplowi – JM Rektorowi Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Sosnowiec 2014, s. 274.

⁶³ J. Kuciński, *op. cit.*, s. 52.

między Radą Ministrów a danym Kościołem czy związkiem wyznaniowym. Podważa to tym samym istotę procedury, o której mowa w art. 25 ust. 5 konstytucji⁶⁴. Nie można zatem wykluczyć, że wyłączne umocowanie Rady Ministrów do zawierania przedmiotowych umów przesądza jednocześnie o wyłączności rządu do występowania z inicjatywą ustawodawczą w tzw. ustawach wyznaniowych. Uniemożliwia to wystąpienie z projektem obywatelskim, który dotyczyłby tej kwestii. Wątpliwości, jakie nasuwają się w tym zakresie, są spowodowane tym, że Konstytucja RP „nie rozstrzyga analizowanej kwestii wprost”⁶⁵. Przez to niektórzy autorzy ze szczególną ostrożnością komentują brak możliwości wniesienia inicjatywy obywatelskiej w materii, o której mowa w art. 25 ust. 5 konstytucji⁶⁶.

Brak wyraźnego wyłączenia w ustawie zasadniczej materii związanej z wyrażeniem zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej spod zakresu przedmiotowego inicjatywy ludowej może budzić podobne wątpliwości⁶⁷. Ze względu jednak na to, że to Rada Ministrów jest odpowiedzialna za prowadzenie polityki zagranicznej państwa (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP), a także realizację zadań polegających na sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 9 Konstytucji RP) oraz zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji (art. 146 ust. 10 Konstytucji RP), przypisuje się jej wyłączną właściwość do występowania z projektem ustawy wyrażającej zgodę parlamentu na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 Konstytucji RP)⁶⁸. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia wykładnia celowościowa⁶⁹. Ponadto zostało ono poparte praktyką ustrojową

⁶⁴ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 68.

⁶⁵ J. Kuciński, *op. cit.*, s. 51.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 51 oraz przywoływani tam autorzy: A. Szmyt, *Obywatelska...*, s. 151; H. Zięba-Załucka, *Institucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo – Ekonomia” 2001, t. 30, s. 151.

⁶⁷ P. Chybalski, *Art. 118...* Autor ten aprobowując przywołuje stanowisko S. Patyry w odniesieniu do ustaw ratyfikacyjnych. Według S. Patyry „brak jednoznacznego, normatywnego przyporządkowania Radzie Ministrów inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie nie pozwala w pełni wykluczyć formalnej możliwości jej wykonania przez inny z podmiotów określonych w art. 118 Konstytucji” (S. Patyra, *Mechanizmy realizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 149).

⁶⁸ Za poglądem tym wyraźnie opowiadają się m.in.: M. Kruk, *Prawo...*, s. 23 oraz P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 66–67. O innych powodach przemawiających za powierzeniem inicjatywy ustawodawczej Radzie Ministrów w przypadku ustawy, o której mowa w art. 90 ust. 2 konstytucji, traktował A. Chmielarz-Grochal, *op. cit.*, s. 39.

⁶⁹ Np. W. Sokolewicz wskazuje, że „inicjatywa w tej materii należy tylko do podmiotu, który zawarł daną umowę międzynarodową. A tym samym odpowiedzialny jest nie tylko za jej treść, lecz ponadto za ratyfikację, warunkującą przecież wejście w życie” (Zob. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 108).

powierzającą wyłączność inicjatywy ustawodawczej w przypadku ustaw akceptujących jedynie Radzie Ministrów⁷⁰.

Warto zastanowić się także nad możliwością odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej przez Marszałka Sejmu, jeżeli do zawiadomienia dołączono projekt ustawy dotyczący materii, o której mowa w art. 25 ust. 5, art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 Konstytucji RP. Wydaje się, że ze względu na wątpliwości co do ograniczenia występowania z inicjatywą ludową w przypadku ustaw wyznaniowych i implementacyjnych, spowodowane brakiem rozstrzygnięcia tej kwestii w ustawie zasadniczej, trudno jednoznacznie opowiedzieć się za możliwością zastosowania przepisu art. 6 ust. 5 ustawy obywatelskiej

Należy ponadto odnotować brak możliwości wniesienia projektu ustawy opatrzonego klauzulą pilności, ta bowiem może dotyczyć wyłącznie projektów inicjowanych przez Radę Ministrów (art. 123 ust. 1 Konstytucji RP). Inicjatywy ludowej nie można uruchamiać w czasie stanu nadzwyczajnego, jeśli dotyczyłaby ona materii, o której mowa w art. 228 ust. 6 Konstytucji RP (tj. ustaw wyborczych oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych)⁷¹. Zakaz ten jest podyktowany zapewnieniem stabilności w dziedzinach kluczowych dla sprawnego działania państwa. Nadzwyczajne sytuacje mogą bowiem rodzić pokusę, by je wykorzystać do uzyskania korzyści politycznych⁷².

Inicjatywa obywateli nie ma charakteru wyłącznego⁷³. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy obywatelskiej „[w]niesienie projektu ustawy nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej sprawie”. Żaden z podmiotów inicjatywy ustawodawczej nie jest ograniczony w zakresie realizacji swojego uprawnienia pracami parlamentarnymi prowadzonymi nad innym projektem dotyczącym tej samej materii. W praktyce może zatem wystąpić sytuacja, w której Sejm będzie zajmował się w tym samym czasie projektami ustaw zawierającymi wykluczające się postanowienia. Takie „konkurowanie” projektów rodzi pokusę ich wspólnego rozpatrywania, nie zachodzą bowiem żadne przesłanki uniemożliwiające podjęcie wspólnych prac. Łączne rozpatrywanie projektów może

⁷⁰ Zob. A. Szmyt, *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów. VI kadencja*, Warszawa 2007, s. 33.

⁷¹ Ustanowiony w przepisie art. 228 ust. 6 Konstytucji RP zakaz dotyczy dokonywania zmian ustawy. Niemniej w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „zakaz zmiany ustawy – jeśli ograniczenie to traktować racjonalnie – powinien być interpretowany także jako zakaz przedkładania projektów ustaw” (A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 3, s. 35).

⁷² Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 69.

⁷³ *Ibidem*, s. 81.

jednak w praktyce powodować pewne trudności proceduralne, a na pewno rodzi ryzyko przypisania projektom obywatelskim drugorzędnej roli, w efekcie czego może dojść do znacznej modyfikacji ich treści⁷⁴.

3.1.4. Tryb postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Przebieg postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej można podzielić na dwa główne etapy. Pierwszy z nich dotyczy postępowania przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu i obejmuje przygotowanie projektu ustawy, utworzenie komitetu inicjatywy obywatelskiej oraz zbieranie podpisów obywateli. Drugi etap to postępowanie z wniesionym projektem ustawy. Obejmuje on, tak jak w przypadku każdej innej ustawy, prace w parlamencie (składające się z postępowania z projektem ustawy w Sejmie, postępowania w Senacie z uchwaloną już ustawą oraz postępowania sejmowego w sprawie rozpatrzenia stanowiska Senatu) oraz etap prezydencki.

Przebieg postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przed wniesieniem projektu ustawy reguluje ustawa obywatelska. Po przedłożeniu projektu do łaski marszałkowskiej rozpoczyna się drugi etap trybu postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Etap ten w szczególności regulują przepisy regulaminu Sejmu, natomiast pewne wyjątki są określone w ustawie obywatelskiej. Jak wskazano powyżej, zasadniczo postępowanie z wniesionym projektem obywatelskim nie różni się od rozpatrywania projektów ustaw złożonych przez pozostałe podmioty inicjatywy ustawodawczej. Pewne odmienności w tym zakresie są podyktowane uwzględnieniem wysiłku, który podjął podmiot suwerenności występujący z inicjatywą ustawodawczą. Poniżej zostaną zarysowane wyłącznie odmienności charakteryzujące postępowanie z obywatelskim projektem ustawy.

Dostrzeżenie konieczności podjęcia inicjatywy legislacyjnej rozpoczyna pierwszy etap omawianej procedury. Inicjatorzy zmiany przepisów prawa określają temat, zakres oraz cele proponowanej ustawy. Następnie przygotowują tekst projektu ustawy, który może być przedmiotem dalszych dyskusji i poprawek. Okres ten nie jest

⁷⁴ Zob. E. Gierach, *Głos w dyskusji na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Serock, 1–3 czerwca 2006 r., red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 204.

regulowany przepisami prawa, tym samym na tym etapie nie zostały przewidziane żadne formy wsparcia dla inicjatorów ustawy⁷⁵.

Komitet inicjatywy ustawodawczej, występujący pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy, odpowiada za czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego propagowaniem w społeczeństwie, prowadzeniem kampanii promocyjnej oraz organizacją zbierania podpisów obywateli popierających inicjatywę⁷⁶. W praktyce komitet korzysta z pomocy m.in. różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, NGO, konkretnych grup interesu czy lobbystów⁷⁷.

Komitet inicjatywy ustawodawczej może utworzyć grupa co najmniej 15 osób, które mają obywatelstwo polskie, czynne prawo wyborcze oraz złożyły pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu. Oświadczenie musi zawierać następujące dane: imię bądź imiona oraz nazwisko, adres zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL. Na pierwszych 15 członkach komitetu ciąży także zobowiązanie do złożenia pisemnego oświadczenia wskazującego pełnomocnika komitetu i jego zastępcę jako osób upoważnionych do występowania w imieniu i na rzecz komitetu⁷⁸. Pełnomocnik zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Do zawiadomienia należy dołączyć projekt ustawy (wraz z uzasadnieniem) oraz wykaz 1000 podpisów obywateli popierających projekt⁷⁹.

Obowiązek opracowania projektu ustawy wynika z dyspozycji art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nią obywatele realizujący inicjatywę ustawodawczą nie mogą wystąpić z pomysłem, propozycją czy innym niesformułowanym postulatem ustawodawczym, ale wyłącznie z projektem ustawy⁸⁰. Projekt ten zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy obywatelskiej powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji RP, regulaminie Sejmu oraz przepisach ww. ustawy. Konstytucyjnym wymogiem stawianym wnioskodawcom przedkładającym Sejmowi projekt ustawy jest obowiązek przedstawienia skutków finansowych projektowanych regulacji. Rozwiązanie to miało na celu ograniczenie podejmowania „nieodpowiedzialnych”⁸¹ inicjatyw. Spełnienie tego wymogu przez obywateli może powodować trudności. W porównaniu z innymi

⁷⁵ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 232.

⁷⁶ Zob. M. Borski, *Inicjatywa...*, s. 277.

⁷⁷ Więcej: A. Peisert, *Raport z badania socjologicznego komitetów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych*, [w:] *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Raport 2020*, red. A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocha, K. Skotnicki, P. Uziębło, Gdańsk–Łódź 2020, s. 66–69.

⁷⁸ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 233.

⁷⁹ Zob. P. Uziębło, *Ustawa...*, s. 56.

⁸⁰ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 672.

⁸¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 130.

podmiotami wyposażonymi w inicjatywę ustawodawczą obywatele nie dysponują narzędziami, dzięki którym mogliby rzetelnie zmierzyć koszty planowanych regulacji.

Przedkładany wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej projekt ustawy powinien zawierać uzasadnienie. Obowiązek dołączenia uzasadnienia wynika z treści art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu. Należy zauważyć, że zgodnie z postanowieniem SN z dnia 9 września 2010 r. o sygn. III SO 16/10⁸² uzasadnienie przedkładanego przez obywateli projektu ustawy nie musi spełniać warunków formalnych, o których mowa w art. 34 regulaminu Sejmu. Co więcej, żądanie spełnienia dyspozycji art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu na tym etapie postępowania może być traktowane jako blokada realizacji inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Komitet inicjatywy ustawodawczej nabywa osobowość wraz z przyjęciem zawiadomienia przez Marszałka Sejmu, dopiero od tego momentu komitet występuje jako twórca projektu ustawy mogący wnioskować o przedstawienie opinii do projektu przez zobowiązane do tego organy. Sąd zauważył, że „[w] przeciwnym razie organy te byłyby w praktyce zobligowane do opiniowania projektów aktów normatywnych przedkładanych w tym celu przez każdą inną osobę [...] bez możliwości sprawdzenia, czy projekty te pochodzą od podmiotu [...] inicjatywy ustawodawczej”. W ocenie SN pojęcie projektu ustawy, którego dołączenie jest wymagane przepisami art. 6 ust. 3 ustawy obywatelskiej, należy rozumieć wąsko. W swoim stanowisku SN oddziela w pewnym sensie pojęcie projektu ustawy od jego uzasadnienia, ponieważ traktuje je jako swego rodzaju „dodatek”. Stanowisko to spotkało się z krytyką doktryny⁸³. W odniesieniu do komentowanego postanowienia SN nie znajduje uzasadnienia uznanie Marszałka Sejmu o brakach formalnych zawiadomienia, do którego dołączono projekt ustawy z uzasadnieniem, które nie spełniało wymagań regulaminowych.

W myśl art. 6 ust. 5 ustawy obywatelskiej Marszałek Sejmu w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia postanawia o jego przyjęciu. Postanowienie niezwłocznie doręcza się pełnomocnikowi komitetu. Jeżeli w zawiadomieniu wystąpiły braki formalne, wówczas Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni od dnia otrzymania

⁸² Postanowienie SN z 9 września 2010 r., III SO 16/10, OSNP 2012, nr 3–4, poz. 55.

⁸³ W częściowo krytycznej glosie do postanowienia SN P. Uziębło stwierdził: „[...] w mojej ocenie, pojęcie projektu musi być rozumiane szeroko, jako projekt wraz z innymi, wymaganymi prawem elementami, zresztą potwierdza to również analiza dokumentów źródłowych prac nad projektem ustawy” (P. Uziębło, *Glosa do postanowienia SN z dnia 9 września 2010 r., III SO 16/10*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 143–150). Podobnie uważała także m.in.: S. Grabowska, *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” 2007, z. 1, s. 34.

zawiadomienia, wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w ciągu kolejnych 14 dni. W przypadku niezuzupełnienia braków formalnych Marszałek Sejmu postanawia o odmowie przyjęcia zawiadomienia. Pełnomocnik komitetu ma prawo zaskarżyć do SN wyżej wymienione postanowienie w terminie 14 dni od daty doręczenia. W trakcie postępowania nieprocesowego SN w składzie 7-osobowym rozpatruje skargę w terminie 30 dni. Nie ma możliwości zastosowania żadnego środka prawnego od postanowienia SN. Powyższego terminu nie można przywrócić ani przedłużyć⁸⁴.

Z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nabywa on osobowość prawną. Od dnia przyjęcia zawiadomienia przez Marszałka Sejmu lub od dnia otrzymania przez komitet postanowienia SN uwzględniającego skargę do dnia wniesienia projektu ustawy do łaski marszałkowskiej zabronione jest wprowadzenie ewentualnych poprawek do treści projektu ustawy (art. 7 ust. 2 ustawy obywatelskiej). Nabycie osobowości prawnej komitet ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim⁸⁵, w którym wskazuje adres komitetu oraz miejsce udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu (art. 7 ust. 1 ustawy obywatelskiej). Od momentu ogłoszenia nabycia osobowości prawnej przez komitet, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy obywatelskiej, komitet może rozpocząć zbieranie podpisów popierających projekt ustawy. Co ciekawe, 3-miesięczny termin przewidziany na ich zebranie zaczyna bieg od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia (art. 10 ust. 2 ustawy obywatelskiej). Daty te nie muszą być tożsame, co w praktyce może prowadzić do skrócenia terminu zebrania podpisów.

Obywatele, którzy wyrażają chęć poparcia projektu ustawy, czynią to przez złożenie na wykazie, obok swojego imienia (imion), nazwiska, adresu zamieszkania, a także numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręcznego podpisu. Projekt ustawy musi

⁸⁴ Zob. K. Prokop, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*, s. 541.

⁸⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. z 2018 r., poz. 1914, „dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu”. Jak wynika z definicji, warunkiem uznania za dziennik jest periodyczność jego ukazywania się. W kontekście wymogu, jakim jest „zasięg ogólnopolski”, w piśmiennictwie zastanawiano się, czy dzienniki internetowe obejmujące zasięgiem cały glob także mogą być uznane za „dziennik o zasięgu ogólnopolskim”. Ostatecznie przyjęto, że za takie trzeba uznać „wszystkie dzienniki pojawiające się w Internecie, które są zarejestrowane przez właściwy sąd okręgowy, względnie upłynęło 30 dni od złożenia wniosku o taką rejestrację. Dokonanie innej wykładni [...] byłoby bowiem nieuzasadnionym ograniczeniem praw komitetu inicjatywy ustawodawczej” (A. Rytel-Warzochoa, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w prawie polskim*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2017, s. 56).

być wyłożony do wglądu w miejscu zbierania podpisów obywateli. Należy zauważyć, że obywatel nie może skutecznie wycofać swojego poparcia (art. 9 ust. 2 ustawy obywatelskiej).

Projekt ustawy wraz z wykazem podpisów obywateli popierających inicjatywę zostaje wniesiony przez pełnomocnika komitetu do Marszałka Sejmu nie później niż w terminie 3 miesięcy od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia SN uwzględniającego skargę. Jeżeli wniesiony projekt ustawy spełnia wymogi ustawowe, wówczas staje się on przedmiotem postępowania ustawodawczego – Marszałek Sejmu kieruje projekt ustawy do pierwszego czytania. Stwierdzenie spełnienia wymogów ustawowych przez Marszałka Sejmu w ocenie niektórych przedstawicieli doktryny wyłącza możliwość dokonywania wstępnej oceny projektu ustawy, tzw. kontroli formalnej (art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu) oraz kontroli materialnej, czy inaczej: oceny zgodności z prawem (art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu)⁸⁶. Odmienne stanowisko prezentował P. Uziębło, który dopuszczał przeprowadzenie wstępnej oceny projektu ustawy z zastrzeżeniem, że ocena ta nie będzie obejmowała kontroli formalnej. Autor ten stał na stanowisku, że kontrola formalna projektu ustawy i uzasadnienia powinna być przeprowadzona na etapie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu⁸⁷, ponieważ wówczas jest jeszcze możliwe uzupełnienie ewentualnych braków. W ramach wstępnej oceny projektu dokonywanej przez Marszałka Sejmu takiej możliwości nie ma, o czym przesądza zakaz zmiany treści projektu ustawy oraz uzasadnienia ustanowiony w art. 11 ust. 1 ustawy obywatelskiej. Prezentowane stanowisko odbiega od treści wyżej przywoływanego postanowienia SN. W literaturze postuluje się nowelizację ustawy o wykonywaniu inicjatywy, aby wykluczyć pojawiające się na tym tle wątpliwości⁸⁸. Wobec braku możliwości pozyskiwania opinii przed osiągnięciem osobowości prawnej przez komitet inicjatywy ustawodawczej P. Uziębło zaproponował, aby obowiązek zasięgnięcia opinii zawarty w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, podobnie jak w przypadku projektów poselskich, spoczywał na Marszałku Sejmu⁸⁹.

⁸⁶ Zob. P. Chybalski, *Art. 118...*

⁸⁷ Zob. np. P. Uziębło, *Kilka uwag o inicjatywie ustawodawczej obywateli w postępowaniu sejmowym z perspektywy dwóch dekad jej funkcjonowania*, [w:] *Minikommentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 551; P. Sarnecki, *Obywatelska...*, s. 235.

⁸⁸ Zob. np. P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie wykładni niektórych przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 1, s. 70.

⁸⁹ Zob. np. P. Uziębło, *Kilka uwag...*, s. 552.

W opinii P. Uziębły jeżeli „pojawią się wątpliwości co do zgodności projektu obywatelskiego z prawem”⁹⁰, to dopuszcza się skierowanie tego projektu w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu do Komisji Ustawodawczej celem dokonania oceny zgodności z prawem. Autor ten podkreślał, że „ochrona porządku prawnego jest jednym z priorytetów działania Sejmu jako organu ustawodawczego”⁹¹. Prezentowana opinia w odniesieniu do treści art. 10 ust. 3 ustawy obywatelskiej może jednak budzić pewne wątpliwości. Zgodnie z tym przepisem „jeżeli projekt *ustawy* został wniesiony zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 2, art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2, Marszałek Sejmu kieruje projekt *ustawy* do pierwszego czytania w Sejmie i zawiadamia o tym pełnomocnika komitetu”. Na tle tego przepisu rodzi się zatem pytanie: Co się stanie, jeśli w ramach badania projektu przez Komisję Ustawodawczą zaopiniuje ona obywatelski projekt ustawy jako niedopuszczalny? Czy Marszałek Sejmu, zgodnie z dyspozycją art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, będzie mógł nie nadać dalszego biegu temu projektowi, czy jednak mimo opinii Komisji Ustawodawczej uznającej ten projekt za niedopuszczalny będzie mógł, w myśl art. 10 ust. 3 ustawy obywatelskiej (czyli po spełnieniu przesłanek wymaganych w tym przepisie), skierować projekt do pierwszego czytania? Wobec sygnalizowanych wątpliwości nie można wykluczyć, że do dokonywania niewątpliwie zasadnej wstępnej oceny merytorycznej projektu potrzebna jest nowelizacja ustawy obywatelskiej przyzwalająca na dokonywanie tej kontroli.

Należy także zauważyć, że od 31 października 2024 r. projekty obywatelskie poddawane są procesowi konsultacji społecznych. Marszałek Sejmu w myśl art. 34a regulaminu Sejmu przed skierowaniem ich do pierwszego czytania zarządza udostępnienie konkretnego projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Uwagi uczestników konsultacji, z zastrzeżeniem sytuacji, o których mowa w art. 34a ust. 5 regulaminu Sejmu, zbierane są przez 30 dni. Zgodnie z art. 34 ust. 9a regulaminu Sejmu uwagi te są uwzględniane w opiniach sporządzanych przez Kancelarię Sejmu w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP projektu ustawy.

Jak zaznaczono w uwagach wprowadzających, pierwsze czytanie projektu ustawy powinno się odbyć na posiedzeniu Sejmu, nie później niż w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia SN stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy.

⁹⁰ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 157.

⁹¹ *Ibidem*.

Należy zauważyć, że w przepisach prawa żaden inny projekt ustawy nie ma określonego terminu rozpoczęcia prac ustawodawczych⁹². W związku z tym można stwierdzić, że w ten sposób Sejm został niejako zobowiązany do okazania szczególnego uznania tego rodzaju projektom⁹³. Ponadto grupie obywateli wnoszących projekt ustawy przysługuje szczególna ochrona sądowa, tylko oni mają bowiem prawo do zaskarżenia do SN postanowień Marszałka Sejmu odmawiających przyjęcia złożonego projektu. Prawodawca szczególnie wyróżnił tę grupę wnioskodawców, ponieważ inne podmioty nie mają takiego uprawnienia i w przypadku zwrotu projektu muszą nanosić poprawki lub całkowicie zrezygnować z inicjatywy⁹⁴.

Istotna z perspektywy odmienności, jakie charakteryzują postępowanie z projektami obywatelskimi w Sejmie, jest kwestia uprawnień przysługujących przedstawicielowi reprezentującemu komitet w pracach nad projektem lub jego zastępcy. Regulamin Sejmu bezpośrednio o nich nie traktuje, pomimo wyraźnej dyspozycji przepisu art. 14 ust. 2 ustawy obywatelskiej. Przedstawiciel komitetu inicjatywy ustawodawczej w pracach parlamentarnych powoływany jest w sposób analogiczny do tego, w jaki powoływany jest pełnomocnik komitetu. Jest on wskazywany w oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet (art. 14 ust. 1 ustawy obywatelskiej).

W literaturze przedmiotu nie ma zgody w kwestii możliwości realizacji konstytucyjnego uprawnienia wnioskodawcy do wnoszenia poprawek oraz wycofania projektu ustawy w przypadku projektów obywatelskich. Wątpliwości te są związane z określeniem podmiotu wnioskodawcy. Jak zwracał uwagę P. Uziębło, „[...] to nie sam przedstawiciel jest wnioskodawcą, a tylko jego reprezentantem”⁹⁵. Dlatego jak twierdził M. Kudej, ewentualne uprawnienie do wycofania projektu obywatelskiego mogłoby deprecjonować 100 000 podpisów obywateli złożonych pod projektem⁹⁶. Przeciwnie stanowisko, przy jednoczesnym podkreśleniu konstytucyjnej rangi komentowanych uprawnień, prezentował P. Sarnecki⁹⁷. Możliwość wycofania projektu oraz złożenia autopoprawek przez przedstawiciela komitetu dopuszczał także M. Jabłoński, który

⁹² Zob. M. Borski, *Inicjatywa...*, s. 278.

⁹³ Zob. P. Sarnecki, *Obywatelska...*, s. 233.

⁹⁴ Zob. M. Borski, *Inicjatywa...*, s. 278.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 202.

⁹⁶ Zob. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 22.

⁹⁷ Zob. P. Sarnecki, *Obywatelska...*, s. 239.

uzasadniał swoje stanowisko brakiem przepisów zabraniających takiego działania⁹⁸. Podobnie wypowiadał się A. Szmyt, który stwierdził, że „[...] brak w ustawie z 1999 r. przepisów *explicite* formułujących podstawę działań typu wycofania projektu lub zgłoszenia poprawek w toku postępowania sejmowego nie jest ku temu przeszkodą, skoro można przyjąć, że przepisy konstytucyjne stwarzają do tego podstawy – *explicite* co do treści uprawnienia, *implicite* co do sposobu pojmowania wnioskodawcy”⁹⁹. W piśmiennictwie podkreśla się konieczność uzyskania uprzedniej zgody komitetu na realizację komentowanych uprawnień przysługujących wnioskodawcy przez przedstawiciela komitetu¹⁰⁰. Zgodnie ze stanowiskiem P. Uziębły – podobnie zresztą jak M. Kudeja¹⁰¹ – brak wyraźnych podstaw prawnych nie pozwala na dokonywanie „ekspansywnej interpretacji” przyzwalającej na wycofanie projektu oraz wnoszenie autopoprawek nawet za zgodą komitetu¹⁰².

Brak stosownej podstawy prawnej jest uważany za zaniechanie legislacyjne, przez które może dochodzić do ograniczeń konstytucyjnych praw wnioskodawcy. W literaturze szeroko postuluje się zmianę takiego stanu rzeczy i proponuje przeszczepienie rozwiązania szwajcarskiego, zgodnie z którym obywatel udzielający poparcia projektowi przyzwala jednocześnie na wycofanie projektu i wnoszenie autopoprawek¹⁰³. Należy zauważyć, że pomimo przywoływanych wątpliwości doktryny w praktyce doszło do sytuacji, w której przedstawiciel komitetu inicjatywy ustawodawczej skutecznie wycofał projekt przed końcem drugiego czytania¹⁰⁴. Nie

⁹⁸ Zob. M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2001, s. 661.

⁹⁹ A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 170–171.

¹⁰⁰ Zob. P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 14 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 3, s. 65. Podobnie: A. Szmyt, *Opinia...*, s. 170–171.

¹⁰¹ Zob. M. Kudej, *Postępowanie...*, s. 22.

¹⁰² P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 202; *idem*, *Kilka uwag...*, s. 554.

¹⁰³ Zob. A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Raport 2020*, red. A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, Gdańsk–Łódź 2020, s. 97.

¹⁰⁴ Wycofanie obywatelskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 550, Sejm VIII kadencji, nastąpiło 5 lipca 2016 r. podczas drugiego czytania projektu na 22. posiedzeniu Sejmu: „Zgodnie z art. 36 ust. 2 regulaminu Sejmu, działając w imieniu obywatelskiego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej, pragnę oznajmić, że wycofuję projekt ustawy. Dotychczasowe prace nad projektem dowiodły, że zgodnie z niechlubną tradycją polskiej kultury legislacyjnej głos obywateli w procesie tworzenia prawa po raz kolejny został przez władzę zignorowany. Lektura sprawozdania komisji sejmowej jednoznacznie wskazuje, że efekt jej prac niemal w całości pokrywa się z projektem poselskim złożonym przez członków partii rządzącej. Żadna z propozycji zgłoszonych przez obywateli nie została uwzględniona. Zignorowano w ten sposób ponad 100 tys. obywateli, którzy nie tylko podpisali się pod projektem ustawy, ale i te podpisy zbierali. Władza, która tak lubi odwoływać się do woli suwerena – narodu, poważa go tak samo, jak niegdyś władza ludowa poważała robotników. Z tych względów

można wykluczyć, że to wydarzenie może stać się przyczynkiem do ponownej refleksji doktryny nad zasadnością postulowanej nowelizacji.

Komitet inicjatywy ustawodawczej nie jest tworem trwałym. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy obywatelskiej komitet zostaje rozwiązany po upływie 3 miesięcy od daty zakończenia postępowania ustawodawczego lub wydania postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy, lub postanowienia SN oddalającego zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy, lub bezskutecznego upływu terminu 3 miesięcy na zebranie podpisów pod projektem ustawy. W ustawie obywatelskiej zastrzega się, że w innych przypadkach komitet zostaje rozwiązany po upływie 3 miesięcy od upływu terminu określonego w art. 17 ust. 2 ustawy obywatelskiej, wyznaczonego na złożenie sprawozdania finansowego o źródłach środków na cele inicjatywy ustawodawczej.

Kilka słów komentarza wymaga także kwestia finansowania, wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli generuje bowiem koszty, które pokrywa komitet. Zasady finansowania inicjatywy ludowej zostały określone w art. 17 ustawy obywatelskiej. Pierwszą z nich jest zakaz pozyskiwania środków (pieniężnych i niepieniężnych) ze źródeł publicznych oraz zagranicznych. Druga zasada wiąże się z jawnością finansowania inicjatywy, w ramach której na pełnomocniku komitetu spoczywa obowiązek sporządzenia sprawozdania finansowego, co ciekawe, nie na temat wydatków komitetu, ale o „źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej”. Sprawozdanie takie składa się ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz podaje się do publicznej wiadomości w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim. Niedopełnienie obowiązków związanych z finansowaniem inicjatywy ludowej jest zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności oraz pozbawienia wolności do 3 lat (art. 20 ustawy obywatelskiej).

zdecydowaliśmy się na wycofanie naszego projektu. Nie chcemy firmować fikcji, nie chcemy pozwolić na stworzenie pozoru, że głos obywateli miał w trakcie (*Oklaski*) prac nad projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jakiegokolwiek znaczenie” (Zob. Przedstawiciel Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Jarosław Marciniak, Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 lipca 2016 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2016, s. 48).

3.1.5. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest podstawowym mechanizmem uczestnictwa obywateli w procesie legislacyjnym¹⁰⁵. Złożenie podpisu pod projektem ustawy obywatelskiej pozwala na bezpośrednie oddziaływanie obywateli na proces tworzenia ustaw¹⁰⁶. Inicjatywa ludowa jako wyraz aktywności obywatelskiej w sferze władzy ustawodawczej jest przejawem uspołeczniania procesu stanowienia ustaw¹⁰⁷. W analizie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw wyróżniłam trzy komponenty, wokół których koncentruję swoją uwagę. Odnoszę się do miejsca, jakie obywatelska inicjatywa ustawodawcza zajmuje w procesie ustawodawczym, wskazuję funkcje, jakie instytucja ta pełni w tym procesie, i na podstawie praktyki podejmuję próbę oceny jej rzeczywistego znaczenia.

Analizę tę należy rozpocząć od ogólnej uwagi, zgodnie z którą zarówno o miejscu, jakie obywatelska inicjatywa ustawodawcza zajmuje w procesie stanowienia ustaw, jak i o funkcjach, jakie pełni w tym procesie, przesądzają konstytutywne cechy inicjatywy ustawodawczej. Należy też odnotować, że z istotą inicjatywy ustawodawczej są ściśle związane „[...] określone skutki prawne wniesienia projektu”¹⁰⁸.

W związku z tym rozważania na temat miejsca obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w procesie stanowienia ustaw należy rozpocząć od przytoczenia definicji pojęcia inicjatywy ustawodawczej. W doktrynie panuje pełna zgoda co do tego, że inicjatywa ustawodawcza to uprawnienie przysługujące jednemu z wymienionych w art. 118 ust. 1–2 Konstytucji RP podmiotów polegające na wniesieniu do Sejmu projektu ustawy. Nieco inaczej jest jednak określany skutek prawny dokonania tej czynności. Według M. Kudeja wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą wiąże się ze „[...] skutkiem prawnym, polegającym na wszczęciu postępowania ustawodawczego”¹⁰⁹. W opinii A. Szmyta i A. Patrzalka skutkiem tym jest „[...] obowiązek poddania tak wniesionego projektu pod obrady parlamentu”¹¹⁰. W definicji

¹⁰⁵ Zob. A. Chmielarz-Grochal, *op. cit.*, s. 35.

¹⁰⁶ Zob. E. Tkaczyk, *Realizacja...*, s. 108.

¹⁰⁷ Zob. J. Kuciński, *op. cit.*, s. 113.

¹⁰⁸ A. Patrzalek, A. Szmyt, *Prawo...*, s. 155.

¹⁰⁹ M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11.

¹¹⁰ A. Patrzalek, A. Szmyt, *Prawo...*, s. 117.

L. Garlickiego inicjatywa ustawodawcza to prawo wnoszenia projektów ustaw do Sejmu „[...] z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze”¹¹¹. Według M. Kruk wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą następuje z takim skutkiem, że „projektowi zostanie przepisami nadany bieg, a więc zostanie uruchomione postępowanie ustawodawcze”¹¹². Z kolei P. Winczorek przyjął, że inicjatywa ustawodawcza polega na wniesieniu projektu ustawy „[...] z takim skutkiem, że jeśli projekt odpowiada wymogom Konstytucji i innych przepisów prawa (na przykład Regulaminu Sejmu), należy nadać mu bieg ustawodawczy”¹¹³. Podobnie skutek ten określił K. Prokop, który wskazał, że skierowanie do parlamentu projektu ustawy następuje „[...] z tym skutkiem prawnym, że po stronie adresata inicjatywy (parlamentu) powstaje obowiązek rozpatrzenia złożonego projektu, o ile został zgłoszony w prawidłowy sposób”¹¹⁴.

Wspólnym mianownikiem cytowanych definicji jest zachodzący po stronie Sejmu obowiązek rozpatrzenia projektu ustawy¹¹⁵, który Sejm realizuje w ramach postępowania ustawodawczego. W literaturze przedmiotu co do zasady zgodnie się przyjmuje, że wykonanie inicjatywy ustawodawczej to początek postępowania ustawodawczego¹¹⁶. Jak twierdził K. Prokop, realizacja inicjatywy ustawodawczej jest pierwszym etapem tego postępowania¹¹⁷. Podobnie wypowiedziała się E. Tkaczyk, która wskazała, że „[p]rawo inicjatywy ustawodawczej jest instytucją, którą [...] uważa się za fazę otwierającą postępowanie ustawodawcze”¹¹⁸.

Należy jednak odnotować, że w doktrynie – na co zwrócił uwagę P. Chybalski – wystąpił spór „co do kwestii umiejscowienia czynności wniesienia projektu ustawy w ramach postępowania ustawodawczego”¹¹⁹. Mianowicie pewne trudności pojawiły się przy wskazaniu miejsca, w którym następuje wszczęcie postępowania

¹¹¹ L. Garlicki, *Art. 118...*, s. 12.

¹¹² M. Kruk, *Prawo...*, s. 11.

¹¹³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 254.

¹¹⁴ K. Prokop, *Inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 297.

¹¹⁵ W podobny sposób wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21, w którym przyjął, że „[w]ynikającym z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciężąca na Sejmie powinność rozpatrzenia wniesionego projektu”.

¹¹⁶ Zob. E. Tkaczyk, *Realizacja...*, s. 13.

¹¹⁷ Zob. K. Prokop, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 678.

¹¹⁸ E. Tkaczyk, *Realizacja...*, s. 13.

¹¹⁹ P. Chybalski, *Art. 32*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 168.

ustawodawczego¹²⁰. Jest to istotne, gdyż – jak przyjęto w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r. o sygn. K 25/98¹²¹ – wniesienie inicjatywy „uruchomia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu”. Według M. Kudeja moment wszczęcia następuje po wniesieniu do parlamentu projektu ustawy przez uprawniony podmiot¹²². Podobnie uważał S. Bożyk, według którego wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, określaną przezeń jako „[...] prawo wnoszenia pod obrady parlamentów projektów ustaw przez określone podmioty, [następuje] ze skutkiem prawnym, polegającym na formalnym wszczęciu postępowania ustawodawczego”¹²³. Kwestię tę inaczej postrzegał A. Szmyt, który wiązał moment wszczęcia prac sejmowych z nadaniem biegu projektowi przez Marszałka Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 8 regulaminu Sejmu). Autor ten przyjął dominujący w jego ocenie pogląd doktryny i twierdził, że „«wszczęciem» prac ustawodawczych jest nadanie przez Marszałka Sejmu projektowi ustawy numeru druku sejmowego i zarządzenie drukowania projektu”¹²⁴. Stanowisko to opatrzył zasadnym komentarzem na temat braku wyraźnego określenia tej kwestii zarówno w przepisach konstytucyjnych, jak i w przepisach regulaminowych.

Nie rozstrzygając tego sporu¹²⁵, należy wskazać, co nie ulega żadnym wątpliwości: instytucja inicjatywy ustawodawczej jest „niezbędna do uruchomienia procedury ustawodawczej”¹²⁶. Jak doprecyzowywała M. Kruk, chodzi o procedurę ustawodawczą w ścisłym znaczeniu, „tzn. etap tworzenia ustawy, który rozpoczyna się w parlamencie, jest sformalizowany, uregulowany przez przepisy prawne i w Polsce tradycyjnie nazywany «trybem ustawodawczym»”¹²⁷. Historycznie inicjatywa

¹²⁰ Jak wskazywała M. Kruk, w polskiej literaturze skutek prawny w postaci wszczęcia postępowania ustawodawczego akcentuje się jako „immanentny składnik pojęcia inicjatywy ustawodawczej” (M. Kruk, *Prawo...*, s. 11).

¹²¹ OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.

¹²² Zob. M. Kudej, *Postępowanie...*, s. 16.

¹²³ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 11.

¹²⁴ A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 26.

¹²⁵ Warto jednak zauważyć, że rozstrzygnięcie to mogłoby mieć daleko idące konsekwencje dla kwalifikacji tzw. wstępnej fazy prac ustawodawczych jako postępowania ustawodawczego (P. Chybalski, *Art. 32, [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 168). Wątpliwości te M. Kruk wyraziła następująco: „[c]zy skierowanie przez marszałka Sejmu projektu do zaopiniowania przez komisję jest czynnością mieszczącą się w ramach postępowania ustawodawczego, tzn. nastąpiło w ten sposób wszczęcie postępowania, czy też postępowanie to zaczyna się dopiero od zarządzenia drukowania projektu, które – jak wynika z sekwencji przepisów regulaminu – jest późniejsze niż badanie dopuszczalności projektu ustawy” (M. Kruk, *Prawo...*, s. 29).

¹²⁶ M. Kruk, *Prawo...*, s. 10.

¹²⁷ *Ibidem*.

ustawodawcza była określana jako „początkowanie ustawy”¹²⁸. Obecnie także można ją postrzegać jako instytucję „pierwszego kroku”. Przy określaniu miejsca inicjatywy ustawodawczej w całokształcie prac legislacyjnych nad ustawą J. Wawrzyniak przyjął, że jest ona „pierwszym istotnym z prawnego punktu widzenia krokiem na drodze do uchwalenia ustawy”¹²⁹. Bez postawienia tego kroku nie mogłaby powstać żadna ustawa. To z kolei świadczy o wadze inicjatywy ustawodawczej dla procesu stanowienia ustaw, w którym odgrywa ona szczególną rolę: „inicjatywa [jest] warunkiem koniecznym (choć dalece niewystarczającym) powstania najistotniejszego zrębu źródeł prawa, mianowicie ustaw”¹³⁰.

Po uwzględnieniu wcześniejszych uwag należy przyjąć, że inicjatywa ustawodawcza zajmuje doniosłe miejsce w procesie ustawodawczym. Rangę tej instytucji podkreśla to, że jej realizacja „warunkuje [...] wykonywanie przez parlament jego podstawowej funkcji, tj. stanowienie ustaw [...]”¹³¹. To z kolei pozwala przypuszczać, że ustrojodawca przez przyznanie obywatelom, a konkretnie grupie 100 000 obywateli, inicjatywy ustawodawczej chciał podkreślić znaczenie Suwerena w procedurach współrządzenia państwem, w tym przypadku konkretnie w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Warto zwrócić uwagę, że w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego obywatelską inicjatywę ustawodawczą łączono z propozycją obywatelskiego prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi¹³². Ostatecznie zrezygnowano z konstytucjonalizacji prawa do partycypacji, a lukę w tym zakresie miała zapełnić m.in. obywatelska inicjatywa ustawodawcza¹³³.

Konstytucyjnie uprawniona grupa 100 000 obywateli wykonująca przysługującą jej inicjatywę ustawodawczą partycypuje w postępowaniu ustawodawczym przez jego otwarcie. Obywatele przez złożenie podpisów pod projektem ustawy występują z inicjatywą ustawodawczą, która zostaje wykonana poprzez wniesienie projektu ustawy do łaski marszałkowskiej, a to z kolei skutkuje rozpoczęciem sejmowych prac nad obywatelskim projektem ustawy. Wykonanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej „oznacza przede wszystkim konkretną czynność prawną, rodzącą

¹²⁸ M. Borski, *Inicjatywa...*, s. 273.

¹²⁹ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa...*, s. 13.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ A. Szmyt, *Badanie...*, s. 23.

¹³² Zob. np. „Biuletyn KKZN” 1995, nr XVI, s. 55–56.

¹³³ Zob. K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85 [*Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, red. J. Tracz-Drał], s. 1.

obowiązki po stronie Sejmu”¹³⁴, niemniej partycypację obywateli w procesie stanowienia ustaw w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej należy postrzegać szerzej i wiązać ją przede wszystkim z pierwszą fazą procesu ustawodawczego, obejmującą także przygotowanie projektu ustawy¹³⁵.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na dokonywane w literaturze¹³⁶ rozróżnienie pojęć „prawo inicjatywy ustawodawczej” (określane także jako inicjatywa ustawodawcza w ścisłym znaczeniu) oraz „inicjatywa ustawodawcza” (rozumiana także jako inicjatywa ustawodawcza w szerokim znaczeniu). Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej jest zarezerwowane dla podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw ze skutkiem w postaci zainicjowania postępowania ustawodawczego. Pod tym pojęciem P. Chybalski rozumie „wyłącznie «efekt końcowy» prac przygotowawczych”¹³⁷. Z kolei inicjatywa ustawodawcza jako pojęcie szersze obejmuje zarówno moment wystąpienia z projektem ustawy, jak i „wszelkie czynności ten moment poprzedzające, nie tylko uregulowane prawnie, lecz także czynności o charakterze faktycznym (sygnalizowanie potrzeby uchwalenia określonej ustawy, prace nad projektem) dokonywane zarówno przez podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej, jak i w nie niewyposażone”¹³⁸. Czynności te określa się także jako swego rodzaju inspirację ustawodawczą¹³⁹.

Na podstawie tych dystynkcji pojęciowych należy przyjąć za E. Tkaczyk, że „[e]tap wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wiąże się z pojęciem preinicjatywy, czyli jest to etap obejmujący tryb przed wniesieniem inicjatywy do parlamentu”¹⁴⁰. Tryb ten, a konkretnie tryb postępowania w sprawie wykonania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, określa ustawa obywatelska. Niedochowanie tego trybu – jak podkreślała M. Kruk – „powinno skutkować uznaniem, iż nie został dochowany tryb ustawodawczy, ponieważ na tym etapie powstawania projektu ustawy «angażowane» są uprawnienia obywatelskie, a tym samym mogłoby nastąpić ich naruszenie”¹⁴¹. To z kolei mogłoby skutkować uznaniem ustawy uchwalonej w takim trybie za niekonstytucyjną¹⁴².

¹³⁴ M. Kruk, *Prawo...*, s. 11.

¹³⁵ Zob. M. Kudej, *Postępowanie...*, s. 11.

¹³⁶ A. Szmyt, *W sprawie...*, s. 99.

¹³⁷ P. Chybalski, *Art. 118...*

¹³⁸ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa...*, s. 12.

¹³⁹ Zob. np. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Prawo...*, s. 117; L. Garlicki, *Art. 118...*, s. 12.

¹⁴⁰ E. Tkaczyk, *Obywatelska...*, s. 106.

¹⁴¹ M. Kruk, *Prawo...*, s. 10.

¹⁴² *Ibidem*.

Poza obszarem regulacji ustawy obywatelskiej pozostają pozaprawne kwestie związane z przygotowaniem projektu. Mowa tu o wszystkich czynnościach związanych z sygnalizowaniem potrzeby uregulowania danej materii, opracowaniem koncepcji, zebraniem potrzebnych badań i opinii oraz redakcją treści obywatelskiego projektu ustawy. Uwaga ta wpisuje się w wyrażone przez M. Kudeja stanowisko, zgodnie z którym „[z]agadnienie przygotowania projektu ustawy przez podmiot dysponujący prawem inicjatywy ustawodawczej nie może być jednak kompleksowo ujęte w normach prawnych, gdyż nie pozwala na to specyfika formułowania projektów [...], tym bardziej projektów wnoszonych przez obywateli”¹⁴³.

W odniesieniu do powyższego należy przyjąć, że partycypacja obywatelska w procesie stanowienia ustaw w formie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej obejmuje także etap przygotowań do wystąpienia z projektem ustawy. Znaczenie tego etapu dla uspołecznienia procesu tworzenia prawa podkreślał J. Kuciński, który akcentował „decydującą rolę czynnika społecznego w kształtowaniu treści projektu przedkładanego Sejmowi”¹⁴⁴. W opinii P. Kuczmy to etap obejmujący przygotowania projektu obywatelskiego oraz moment wniesienia go do Sejmu „stanowi jądro” instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Wskazuje on, że „[w] ramach tego etapu dopuszczalny jest udział zbiorowego podmiotu suwerenności i w tym zakresie realizuje się możliwość demokracji bezpośredniej”¹⁴⁵. Z kolei jako pozbawiony udziału obywateli postrzegał etap prac sejmowych nad projektem ustawy. Niewątpliwie intensywność tego udziału jest mniejsza ze względu na to, że – jak przyznał P. Kuczma – „gospodarzem projektu przestają być obywatele, a staje się nim parlament”¹⁴⁶, niemniej nie można powiedzieć, że w ogóle go nie ma.

Partycypacja obywatelska na tym etapie stanowienia ustaw wiąże się z udziałem przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej w sejmowych pracach nad obywatelskim projektem ustawy¹⁴⁷. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy obywatelskiej udział ten realizuje się na zasadach określonych w regulaminie Sejmu. Należy jednak zauważyć, że w regulaminie Sejmu nie podjęto tematu odmienności postępowania ustawodawczego w sprawie obywatelskich projektów ustaw¹⁴⁸. Innymi słowy,

¹⁴³ M. Kudej, *Postępowanie...*, s. 11.

¹⁴⁴ J. Kuciński, *op. cit.*, s. 123.

¹⁴⁵ P. Kuczma, *Model...*, s. 224.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Zob. J. Kuciński, *op. cit.*, s. 123.

¹⁴⁸ Zob. np. M. Borski, *Inicjatywa...*, s. 274.

w regulaminie Sejmu nie przewidziano zasad, które określałyby sposób działania przedstawiciela komitetu. Brak tego uregulowania – jak podkreślał P. Uziębło – nie oznacza jednak wykluczenia pełnomocnika komitetu z prac nad projektem ustawy¹⁴⁹. Konsekwencją obowiązującego stanu prawnego są podkreślane w doktrynie wątpliwości co do jednoznacznego katalogu praw i obowiązków wchodzących w zakres reprezentacji przypisanej pełnomocnikowi komitetu. W regulaminie Sejmu nie rozstrzygnięto bowiem – o czym już sygnalizowano – czy przedstawiciel komitetu może wycofać projekt ustawy, a także czy ma prawo wnieść do niego poprawki. Poza sferą wątpliwości pozostają inne czynności, które na ogólnych zasadach przyjętych w regulaminie Sejmu może wykonywać przedstawiciel komitetu uczestniczący w sejmowych pracach nad projektem. Do zadań pełnomocnika komitetu należy zatem uzasadnienie projektu ustawy podczas pierwszego czytania oraz udzielanie odpowiedzi na pytania posłów stawiane podczas czytania (art. 39 ust. 1 regulaminu Sejmu). Ponadto jest zobowiązany do uczestnictwa, wyłącznie z głosem doradczym, w posiedzeniach komisji i podkomisji rozpatrujących projekt (art. 42 ust. 2 regulaminu Sejmu). Przysługuje mu także uprawnienie do występowania z żądaniem zamieszczenia w sprawozdaniu komisji wniosków i propozycji odrzuconych przez komisję jako wniosków mniejszości (art. 43 ust. 3 regulaminu Sejmu). Uchwalenie ustawy przez Sejm uniemożliwia uczestnictwo pełnomocników wnioskodawców w dalszych stadiach prac legislacyjnych nad ustawą. Regulamin Sejmu nie czyni tu wyjątku w przypadku przedstawiciela komitetu. Po uwzględnieniu przesłanek historycznych¹⁵⁰ uczestnictwo przedstawiciela komitetu w pracach zarówno nad poprawkami senackimi, jak i nad wetem Prezydenta jest jednak pożądane. Pomimo braku stosownej podstawy prawnej związanej z działaniami przedstawiciela komitetu może on wziąć udział w tych pracach na podstawie zaproszenia Marszałka Sejmu, o którym mowa w art. 170 ust. 4 regulaminu Sejmu¹⁵¹. Uczestnictwo przedstawiciela komitetu w pracach nad przyjętą ustawą jest zatem uzależnione od woli Marszałka Sejmu.

Wskazanie etapu procesu ustawodawczego, na którym koncentruje się partycypacyjna istota obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, czy inaczej wskazanie jednego etapu procesu legislacyjnego, w którym uczestniczą wszyscy obywatele

¹⁴⁹ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 197.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 204.

¹⁵¹ *Ibidem*, s. 205.

popierający konkretną inicjatywę ludową, nie jest łatwe. Trudności te wynikają ze specyfiki tej instytucji, która do uruchomienia potrzebuje zebrania co najmniej 100 000 głosów poparcia wśród obywateli. Choćby z przyczyn wyłącznie technicznych bezpośrednie uczestnictwo takiej liczby osób w procesie ustawodawczym jest raczej niemożliwe. Mimo to obywatelską inicjatywę ustawodawczą traktuje się jako narzędzie bezpośredniego uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw. Kluczowa w tym względzie jest czynność złożenia podpisu pod gotowym projektem ustawy. Ten akt woli oznacza udzielenie poparcia dla inicjatywy, a zatem także dla wszystkich czynności koniecznych do jej skutecznego przeprowadzenia. W kompetencji tej należy upatrywać istoty bezpośredniego udziału w pracach nad kształtem przyszłej ustawy. W ocenie M. Jabłońskiego „[w] zasadzie na tej czynności [tj. złożeniu podpisu – przyp. W.W.R.] kończy się czynne uczestnictwo obywateli w procedurze ustawodawczej”¹⁵². Pomimo tej uwagi autor nie przekreślił bezpośredniego uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw i traktował „o domniemaniu czynnego i bezpośredniego udziału obywateli w parlamentarnym procesie ustawodawczym”¹⁵³. Obywatele mogą bowiem uczestniczyć nie tylko w przygotowaniach projektu ustawy na etapie przedparlamentarnym, lecz także w pewnym sensie w pracach na etapie parlamentarnym, gdy są reprezentowani przez pełnomocnika komitetu. Przy czym nie ulega wątpliwości, że doniosłość uprawnienia, w jakie na mocy art. 118 ust. 2 Konstytucji RP wyposażono obywateli, jest podkreślona przede wszystkim przez umiejscowienie inicjatywy ustawodawczej na pierwszym etapie postępowania ustawodawczego.

W części rozważań na temat funkcji, jaką obywatelska inicjatywa ustawodawcza pełni w procesie stanowienia ustaw, już na wstępie należy zaznaczyć, że jest ona nierozłącznie związana z miejscem, jakie instytucja ta zajmuje w tym procesie. Inicjatywa ustawodawcza pełni funkcję inicjującą, dlatego została umiejscowiona na początku postępowania ustawodawczego. Uruchamia postępowanie i stanowi punkt odniesienia dla dalszych prac legislacyjnych. Trybunał Konstytucyjny przy wskazywaniu różnic między poprawką a inicjatywą ustawodawczą przyjął, że „[...] spełnia ona funkcję inicjującą, a zarazem programową dla całego procesu legislacyjnego”¹⁵⁴. W sformułowaniu tym uchwycono istotę głównej funkcji inicjatywy

¹⁵² M. Jabłoński, *Referendum...*, s. 119.

¹⁵³ *Ibidem*, s. 120.

¹⁵⁴ Wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.

ustawodawczej, a więc także obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w procesie stanowienia ustaw.

Ze względu na rozbudowany etap prac przygotowawczych nad projektem ustawy, wynikający chociażby z prowadzenia kampanii promocyjnej¹⁵⁵, ale przede wszystkim ze względu na społeczny charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej można wyróżnić inne funkcje, jakie może ona pełnić w procesie stanowienia ustaw. Mowa o funkcji inspirującej i funkcji konsultującej (informującej). Należy przy tym podkreślić, ze względu na istotę tej instytucji, że nie są to funkcje wiodące.

Inspirujący charakter inicjatywy ustawodawczej uwypukla przywoływana wcześniej definicja inicjatywy ustawodawczej w szerokim znaczeniu. Jako oddolna instytucja, powierzona adresatom stanowionych w państwie przepisów prawnych, pozwala pozyskiwać wiedzę o ich potrzebach, na które należy odpowiedzieć. Samo podjęcie przygotowań do wystąpienia z obywatelskim projektem ustawy może być sygnałem do podjęcia odpowiednich działań przez organy przedstawicielskie¹⁵⁶. Jak zwracała uwagę A. Chmielarz-Grochal, realizacja inicjatywy obywatelskiej, chociażby przy okazji zbierania podpisów, „stwarza bowiem faktyczną możliwość wymiany poglądów oraz dyskusji”¹⁵⁷ na tematy związane z podejmowaną w projekcie problematyką. Nie można jednak tych uwag traktować jako oficjalnych konsultacji projektu, a tym bardziej jako możliwości wprowadzenia poprawek, ponieważ obywatel składa podpis pod gotowym już projektem ustawy. Dlatego znaczenie funkcji konsultacyjnej pełnionej przez inicjatywę ludową w procesie stanowienia ustaw – jak zwracał uwagę P. Kuczma – jest osłabione przez „okoliczność, że akt inicjatywy odbywa się poprzez złożenie podpisów pod projektem ustawy”¹⁵⁸.

Chociaż oczekiwano, że rozwiązania przyjęte w ustawie obywatelskiej posłużą m.in. do „zagwarantowania obywatelom bezpośredniego, rzeczywistego wpływu na stanowione w państwie prawo oraz umacnianie, doskonalenie, równoważenie i stabilizowanie demokracji przedstawicielskiej”¹⁵⁹, to – jak dowodzi sejmowa praktyka

¹⁵⁵ A. Chmielarz-Grochal zwracała uwagę na ten aspekt kampanii dotyczących obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, który może „przyczyniać się do zmian w świadomości społecznej i wpływać na zmianę norm, wartości i postaw społecznych” (A. Chmielarz-Grochal, *op. cit.*, s. 43).

¹⁵⁶ Warto odnotować, że według E. Tkaczyk, ze względu na to, że obywatele w ramach przysługującej im inicjatywy ustawodawczej nie mogą wymusić uchwalenia ich projektu, działania obywateli (tj. wystąpienie z obywatelskim projektem ustawy) należy rozumieć jako inspirację do podjęcia stosownych działań (Zob. E. Tkaczyk, *Obywatelska...*, s. 106).

¹⁵⁷ A. Chmielarz-Grochal, *op. cit.*, s. 43.

¹⁵⁸ P. Kuczma, *Model...*, s. 228.

¹⁵⁹ Cele te na podstawie obserwacji prac parlamentarnych nad ustawą określono w: E. Nalewajko, B. Post, *Iluzja...*, s. 122.

– cel ten nie został w pełni osiągnięty. Pomimo niestabnącej popularności inicjatywy ludowej wśród obywateli jej skuteczność mierzona liczbą ustaw uchwalonych w ramach postępowań ustawodawczych zainicjowanych przez Suwerena jest niezwykle niska.

Projekty obywatelskie stanowią najmniejszy odsetek projektów rozpatrywanych przez Sejm, szacowany na ok. 0,97%¹⁶⁰. Dane te nie wynikają bynajmniej z małą popularności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ale z braku zainteresowania tą formą partycypacji obywatelskiej w procesie tworzenia ustaw. W okresie od III do X kadencji Sejmu do Marszałka Sejmu wpłynęło 215 zawiadomień o utworzeniu komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Najwięcej zawiadomień – 39 – wpłynęło w VII kadencji Sejmu. Brak spełnienia wymogów formalnych spowodował, że procedurę zbierania podpisów uruchomiono w 183 przypadkach. Z kolei wymaganą liczbę 100 000 ważnych podpisów udało się zebrać 94 komitetom¹⁶¹. Ostatecznie zatem obywatele wnieśli skutecznie 89 projektów ustaw. W konsekwencji Sejm w poszczególnych kadencjach zajmował się: 5 projektami obywatelskimi w III kadencji Sejmu, 13 projektami w IV kadencji Sejmu (z czego 2 projekty pochodziły z III kadencji), 8 projektami w V kadencji Sejmu (z czego 7 projektów było z IV kadencji), 19 projektami w VI kadencji (z czego 1 projekt pochodził z V kadencji), 28 projektami w VII kadencji Sejmu (z czego 11 projektów pochodziło z VI kadencji), 25 projektami w VIII kadencji (z czego 8 projektów było z VII kadencji) i 27 projektami w IX kadencji (z czego 11 projektów pochodziło z VIII kadencji) i 14 projektami w X kadencji (z czego 10 projektów było z IX kadencji)¹⁶².

Na podstawie prezentowanych liczb można wnioskować, że mała liczba projektów obywatelskich rozpatrywanych przez Sejm była związana z trudnościami w zakresie spełnienia przez obywatelskich projektodawców wymogów formalnych stawianych projektom ustaw i ich uzasadnieniom. Jak dowodzą wskazane powyżej dane, komitety miały także problem z zebraniem w ustawowo określonym czasie wymaganej liczby podpisów. Wydaje się jednak, że nie trzymiesięczny termin na zbieranie podpisów jest niewystarczający. To sposób jego liczenia skraca rzeczywisty czas przeznaczony na zbieranie podpisów. W punkcie dotyczącym trybu postępowania

¹⁶⁰ Obliczenia własne na podstawie danych z III–X (w okresie od 13 listopada 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.) kadencji Sejmu, publikowanych przez System Informacyjny Sejmu.

¹⁶¹ Dane udostępnione przez Kancelarię Sejmu RP w ramach dostępu do informacji publicznej.

¹⁶² Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez Kancelarię Sejmu RP oraz na sejmowej stronie internetowej: www.sejm.gov.pl.

z obywatelską inicjatywą ustawodawczą zasygnalizowano, że moment, od którego biegnie termin na złożenie podpisów, nie jest tożsamy z momentem, od którego można zbierać podpisy poparcia. Opisywana sytuacja rodzi pilną potrzebę zmiany sposobu liczenia tego terminu. Wydaje się zasadne, aby termin ten liczony był od momentu ogłoszenia nabycia osobowości prawnej przez komitet w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim¹⁶³. Przy czym warto się zastanowić, czy nie powinien być to jeden z dzienników urzędowych. Zmiany, a raczej uaktualnienia wymaga także forma zbierania podpisów. Niewątpliwie proces zbierania podpisów usprawniłoby i ułatwiło wprowadzenie możliwości złożenia odpowiednio uwierzytelnionego podpisu elektronicznego. Trudno wykluczyć także zasadność połączenia obecnej tradycyjnej formy uzyskiwania poparcia z nowoczesnymi metodami.

Skomplikowana procedura uruchomienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej związana z uzyskaniem poparcia była założeniem ustawodawcy, który obawiał się masowego napływu projektów obywatelskich do Sejmu. Mały udział projektów obywatelskich w pracach legislacyjnych wydaje się spełniać te oczekiwania.

Procedura wystąpienia z inicjatywą ludową wymaga dużego zaangażowania i sprawnej organizacji. Wiąże się ze znacznym wysiłkiem oraz dużymi nakładami czasowymi i finansowymi. Jak dowodzą przeprowadzone przez Instytut Spraw Obywatelskich badania, przekłada się to na to, że w przeważającej większości przypadków obywatelska inicjatywa ustawodawcza w rzeczywistości jest podejmowana przez sformalizowane organizacje o rozbudowanych strukturach i z odpowiednim zapleczem administracyjnym, technicznym, finansowym i personalnym¹⁶⁴.

W raporcie przedstawiającym wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Obywatelskich wskazano kilka typów obywatelskich projektów ustaw. Wyróżniono projekty obywatelskie w szerokim znaczeniu, do których zaliczono projekty „odpartyjne”, „odposelskie” oraz „określonych grup zawodowych, grup interesu, branż czy zrzeszeń”¹⁶⁵, których najwięcej trafia do Sejmu, a także projekty obywatelskie w ścisłym sensie, przygotowane przez „określone stowarzyszenie czy stowarzyszenia, rzadziej fundacje niezwiązane z partiami politycznymi czy politykami,

¹⁶³ Uwagę tę podnoszono także w: A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 93.

¹⁶⁴ Zob. A. Peisert, *op. cit.*, s. 66–68.

¹⁶⁵ *Ibidem*, s. 66.

a także projekty niezrzeszonych obywateli”¹⁶⁶. Projekty należące do drugiej grupy, choć najbardziej oddające ideę obywatelskości, jako oddolne spontaniczne inicjatywy niezwiązanych wcześniej ze sobą obywateli należą do zdecydowanej mniejszości.

Przytoczone obserwacje podkreślają legitymizacyjny wymiar obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Świadomi tego wymiaru politycy, aby zyskać poparcie społeczne dla konkretnych rozwiązań, rezygnują z przysługującego im uprawnienia do wystąpienia z poselską inicjatywą ustawodawczą i wspierają działania zmierzające do wystąpienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą¹⁶⁷. Projekty obywatelskie wspierane przez pojedynczych polityków niewątpliwie są szansą na promocję ich politycznej pozycji.

W większości przypadków podejmowane przez obywateli inicjatywy dotyczyły nowelizacji już obowiązujących ustaw, projekty nowych aktów prawnych były nieliczne. Zakres przedmiotowy proponowanych regulacji był szeroki. Projekty obywatelskie najczęściej dotyczyły spraw społecznych, w tym związanych z różnego rodzaju świadczeniami; gospodarczych; ustrojowych; ochrony zdrowia; finansów publicznych, a najrzadziej – bezpieczeństwa państwa, środowiska i ochrony zwierząt¹⁶⁸.

Po uwzględnieniu tego, że spośród 89 inicjatyw obywatelskich, które w ciągu ponad 20 lat trafiły do laski marszałkowskiej, weszło w życie zaledwie 17 ustaw, trudno mówić o skuteczności tej instytucji. W poszczególnych kadencjach Sejmu jako ustawy przyjęto następującą liczbę inicjatyw obywatelskich: w III kadencji Sejmu – 2¹⁶⁹,

¹⁶⁶ *Ibidem*, s. 68.

¹⁶⁷ Zob. np. Obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, druk nr 870, Sejm VIII kadencji, którego wniesienie rozpoczęło postępowanie ustawodawcze w sprawie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, Dz.U. poz. 305, z późn. zm.

¹⁶⁸ Szczegółowe dane za lata 1999–2015 zostały przedstawione w: A. Rytel-Warzochoa, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w polskiej praktyce ustrojowej*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2017, s. 89.

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz.U. Nr 97, poz. 1051; ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz.U. Nr 128, poz. 1404.

w IV kadencji – 4¹⁷⁰, w V kadencji – 1¹⁷¹, w VI kadencji – 2¹⁷², w VII kadencji – 2¹⁷³, w VIII kadencji – 2¹⁷⁴, w IX kadencji – 0 i w X kadencji (w okresie od 13 listopada 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.) – aż 4¹⁷⁵. Z niepokojem należy zauważyć, że w IX kadencji Sejmu w czasie czterech lat nie zakończono prac parlamentarnych nad żadnym projektem obywatelskim. Wówczas nie weszła w życie ani jedna ustawa uchwalona w wyniku procedowanych projektów obywatelskich. Należy jednak odnotować, że w IX kadencji Sejmu uchwalono dwie ustawy, ale Sejm nie zdążył zagłosować nad stanowiskiem Senatu wobec nich przed końcem kadencji¹⁷⁶. W konsekwencji prace te uległy dyskontynuacji. W świetle tej praktyki warto zastanowić się nad rozciągnięciem ograniczenia zasady dyskontynuacji także w tego

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 143, poz. 1196; ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz.U. Nr 120, poz. 1252; ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz.U. Nr 92, poz. 882; ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, Dz.U. Nr 167, poz. 1397.

¹⁷¹ Ustawa z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, Dz.U. Nr 192, poz. 1382.

¹⁷² Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 56, poz. 458; ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. Nr 34, poz. 172.

¹⁷³ Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U. z 2014 r., poz. 40; ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 528.

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1321; ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, Dz.U. poz. 305.

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2024 r., poz. 1615; ustawa z dnia 29 listopada 2023 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2023 r., poz. 2730; ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2024 r., poz. 1243; ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców z 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2024 r., poz. 1831.

¹⁷⁶ Mowa o: ustawie z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=22AC2B3D2E4122A7C12589B9003DB73E> [dostęp: 1 marca 2024 r.] oraz ustawie z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6A8541BC4D3D6880C12589F3005A3700> [dostęp: 1 marca 2024 r.].

rodzaju przypadkach, a więc gdy ustawa jest już uchwalona przez Sejm, ale nie zajęto się stanowiskiem Senatu¹⁷⁷.

Obserwacja postępowania z projektami obywatelskimi w Sejmie pozwala zidentyfikować główną przyczynę niskiej efektywności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Skuteczność inicjatywy ludowej zależy od jej politycznego poparcia, które – jak dowodzą dane – rzadko udaje się uzyskać. Nie oznacza to jednak, że wszystkie projekty obywatelskie zostają odrzucone w pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Większość procedowanych projektów obywatelskich utyka na etapie prac komisyjnych. Politycy, którzy próbują zatuszować swoją niechęć do tego rodzaju projektów czy rozwiązań w nich proponowanych, w obawie przed negatywną opinią społeczną działają na zwłokę. Komisje nie są zobowiązane żadnym terminem do zajęcia się projektem. W konsekwencji za zamierzone należy uznać działanie polegające na opóźnianiu jakichkolwiek czynności zmierzających do rozpatrzenia projektu do momentu, gdy przestanie on podlegać zasadzie dyskontynuacji, na skutek czego prace nad projektem ulegną zakończeniu. Warto zwrócić uwagę, że ta niechlubna praktyka rozpoczęła się już w IV kadencji Sejmu, gdy ponad połowa projektów obywatelskich, którymi zajmował się wówczas Sejm, nie została merytorycznie rozpatrzona. W kolejnych kadencjach praktyka ta się nasilała, w IX kadencji Sejmu na poziomie prac komisyjnych utknęło 20 projektów obywatelskich¹⁷⁸.

Działanie na przeczekanie świadczy o braku woli politycznej do zajęcia się proponowanymi przez obywateli rozwiązaniami. Trudno inaczej ocenić to, że projekt, który wpłynął do Sejmu na początku kadencji Sejmu, zostaje skierowany do komisji sejmowej i oczekuje tam końca kadencji. Ze względu na wyłączenie zasady dyskontynuacji Sejm nowej kadencji przeprowadza pierwsze czytanie projektu obywatelskiego i ponownie kieruje go do komisji sejmowej, w której projekt oczekuje na zakończenie prac nad nim¹⁷⁹. Wydaje się, że w ciągu dwóch kadencji Sejm ma wystarczająco dużo czasu, aby zająć się daną propozycją, z jakichś jednak powodów nie chce tego zrobić. Osłabia to znaczenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

¹⁷⁷ Szerzej na ten temat w: P. Uziębło, *Obywatele tworzą ustawy. Inicjatywa ustawodawcza obywateli w państwach Europy Środkowej*, Gdańsk 2024, s. 61.

¹⁷⁸ Dane udostępnione na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: www.sejm.gov.pl.

¹⁷⁹ Np. obywatelski projekt ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy, druk nr 226, Sejm VIII kadencji oraz druk nr 30, Sejm IX kadencji, który wpłynął do Sejmu 7 stycznia 2016 r., a więc na początku VIII kadencji Sejmu.

jako instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw. Komentowane działania parlamentarzystów nie zachęcają obywateli do uczestnictwa w procesie prawotwórczym, co więcej, mogą być odczytane jako wyraz lekceważenia roli Suwerena w stanowieniu prawa. W żadnej mierze takie postępowanie nie wzmacnia demokratyczności procesu legislacyjnego, wręcz przeciwnie – pogłębia kryzys demokracji w państwie.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że uchwalone w ramach inicjatyw ustawy mają marginalne znaczenie dla polskiego systemu prawnego. Cieszy jednak to, że liczba podejmowanych przez obywateli inicjatyw ustawodawczych nie maleje. Dane potwierdzają, że obywatele chcą realizować przysługujące im konstytucyjnie uprawnienia i partycypować w stanowieniu ustaw przez wszczynanie procesu ich uchwalania.

3.2. Petycje złożone do Sejmu RP

3.2.1. Uwagi wprowadzające

Prawo petycji wraz z prawem do skarg i wniosków zostało zagwarantowane w art. 63 Konstytucji RP. Redakcja tego przepisu nie pozwala na jednoznaczne rozdzielenie obu pojęć, przez co staje się źródłem licznych wątpliwości co do charakteru tych środków¹⁸⁰. W piśmiennictwie pojęciu petycji nadano dwa konkurencyjne względem siebie znaczenia – szerokie i wąskie¹⁸¹. Przyjmuje się, że petycje *sensu largo* obejmują: petycje w ścisłym znaczeniu oraz skargi i wnioski. W rozumieniu tym pojęcie petycji jest nadrzędne w stosunku do pojęć skarg i wniosków¹⁸². Z kolei petycje *sensu stricto* należy rozumieć jako środek odrębny od skarg i wniosków. Za wąskim ujęciem

¹⁸⁰ Szerzej na ten temat m.in. w: E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 19–32 (autorka ta dokonała szczegółowej prezentacji poglądów doktryny); M. Florczak-Wątor, *Art. 63*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.; M. Jaworska, *Petycje a skargi i wnioski*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 59–81.

¹⁸¹ Zob. P. Chybalski, *Art. 126b*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 570. Należy także odnotować, że „[...] dwa rozumienia tego pojęcia nie muszą pozostawać względem siebie w sprzeczności” (S. Grabowska, *Identyfikacja treści prawa petycji*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 387).

¹⁸² Szczególnie widać to w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w [...] art. 63 (petycje)”. W przepisie tym ustrojodawca przy określaniu prawa zagwarantowanego w art. 63 Konstytucji RP posługuje się wyłącznie pojęciem petycji, przy czym podkreśla nadrzędny charakter petycji wobec skarg i wniosków.

petycji przemawia zasada racjonalnego działania ustrojodawcy, który celowo posłużył się różnymi pojęciami, aby podkreślić zachodzące między nimi różnice¹⁸³. Nie zgłębiając istoty różnic i powiązań zachodzących między środkami, o których mowa w art. 63 Konstytucji RP, nie jest to bowiem cel prowadzonych rozważań, za W. Sokolewiczem warto zauważyć, że „[o] tym, czy jakieś prawo jest petycją (wnioskiem, skargą), decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna, w szczególności nazwa przydana mu przez autora”¹⁸⁴.

Prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze politycznym. O takiej kwalifikacji przesądza systematyka ustawy zasadniczej (prawo to zostało umiejscowione w części poświęconej wolnościom i prawom politycznym), krąg adresatów oraz cel prawa petycji¹⁸⁵. Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP petycje można składać do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Celem petycji jest ochrona interesu publicznego, mają one bowiem „dotyczyć szeroko pojętej działalności administracji publicznej”¹⁸⁶. Z tego względu petycje mogą być wykorzystywane do sprawowania kontroli społecznej nad działalnością organów władzy publicznej¹⁸⁷.

Prawo petycji stanowi także środek ochrony innych konstytucyjnych praw i wolności w przypadku ich naruszenia przez adresatów petycji. Gwarancyjny charakter¹⁸⁸ prawa petycji przejawia się w tym, że może ono zostać uruchomione, „[j]eżeli zawiodą wszystkie inne gwarancje formalne czy środki ochrony [...]”¹⁸⁹. Znaczenie tego charakteru podkreśla to, że z prawa petycji można skorzystać także w czasie stanu nadzwyczajnego. Stosownie do treści art. 233 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela odpowiednio w czasie stanu wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej nie może ograniczać prawa określonego w art. 63 Konstytucji RP.

¹⁸³ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 399.

¹⁸⁴ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Art. 63, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

¹⁸⁵ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Instytucja...*, s. 12; M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 260.

¹⁸⁶ M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo...*, s. 260.

¹⁸⁷ Zob. np. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 178–183; J. Michalska, *Petycje jako instrument kontroli społecznej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 53–58.

¹⁸⁸ Zob. P. Kuczma, *Prawo...*, s. 507–508.

¹⁸⁹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *op. cit.*

Prawo petycji jest prawem „wolnościowym”¹⁹⁰, co oznacza, że wnoszący petycje nie są narażeni na negatywne konsekwencje korzystania z tego prawa. Innymi słowy, nie mogą zostać ukarani, jeśli treść petycji nosi znamiona przestępstwa, np. zniesławienia. Państwo powinno zapewnić odpowiednie warunki do realizacji prawa petycji. Organy władzy publicznej są zobligowane do rozpatrzenia i załatwienia petycji, a następnie do poinformowania o sposobie jej załatwienia autorów petycji. Mający to na uwadze K. Działocha opowiedział się za roszczeniowym charakterem tej instytucji¹⁹¹. Wydaje się, że nieco odmienne stanowisko prezentował M. Dąbrowski, w którego ocenie prawo petycji nie rodzi obowiązków o charakterze materialnym po stronie organów władzy. Tym samym, jak przyjął, prawo petycji to „prawo o charakterze *leges imperfectae* – jeżeli organ władzy publicznej nie zareaguje na petycję, to nie grozi mu za to żadna sankcja”¹⁹². Po uwzględnieniu obowiązku merytorycznego odniesienia się organów władzy do treści żądania zawartego w petycji oraz obowiązku zawiadomienia o sposobie jej załatwienia uwaga M. Dąbrowskiego co do charakteru prawa petycji nie jest w pełni przekonująca. Należy zauważyć, że w Konstytucji RP nie nałożono obowiązku załatwienia petycji wprost, w przepisie art. 63 ustawy zasadniczej odsyła się do unormowania trybu rozpatrywania petycji w ustawie.

Przez długi czas, z powodu braku osobnej ustawy poświęconej petycjom, były one rozpatrywane zależnie od charakteru ich treści: skargowego lub wnioskowego według trybu przewidzianego odpowiednio dla skarg lub wniosków w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹³. Była to konsekwencja jedyne odwołującego się do pojęcia petycji brzmienia przepisu art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego, który w § 1 stanowił, że „[z]agwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu”¹⁹⁴. Ta skromna regulacja była niewystarczająca, dlatego w piśmiennictwie

¹⁹⁰ A. Rytel-Warzocho, *Instytucja...*, s. 13.

¹⁹¹ Zob. K. Działocha, *Prawo...*, s. 2.

¹⁹² M. Dąbrowski, *Petycja – prawdziwy czy pozorny instrument inicjowania prac ustawodawczych?*, „Gubernaculum et Administratio” 2024, nr 1, s. 28.

¹⁹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

¹⁹⁴ Przepis ten został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

podkreślano potrzebę uchwalenia ustawy regulującej tryb rozpatrywania petycji¹⁹⁵. Wejście w życie stosownej ustawy poprzedziła nowelizacja regulaminu Senatu, do którego dodano dział Xa poświęcony regulacji trybu postępowania z petycjami kierowanymi do Senatu¹⁹⁶. Na analogiczny zabieg w przypadku regulaminu Sejmu należało poczekać do momentu uchwalenia kompleksowej ustawy w sprawie petycji. Do tego czasu petycje adresowane do izby niższej parlamentu były traktowane jako jeden z rodzajów korespondencji nadsyłanej do Sejmu¹⁹⁷. Odpowiedzialność za rozpatrywanie poczty wpływającej do izby spoczywała na Biurze Korespondencji i Informacji¹⁹⁸. Praktyka ta budziła zastrzeżenia, gdyż zarzucano brak właściwości do rozpatrywania petycji składanych do Sejmu RP przez jednostkę organizacyjną Kancelarii Sejmu. W rzeczywistości bowiem petycje te nie były analizowane przez Sejm ani żaden z jego organów¹⁹⁹.

Zmiana tego dość prowizorycznego modelu postępowania z petycjami adresowanymi do Sejmu RP została zapoczątkowana wraz z wejściem w życie ustawy o petycjach²⁰⁰. Ustawa ta bowiem jako źródło prawa powszechnie obowiązującego znajduje zastosowanie także w przypadku petycji kierowanych do Sejmu. Aby jednak zrealizować wyrażoną w art. 112 Konstytucji RP zasadę autonomii organizacyjnej parlamentu²⁰¹, postępowanie w sprawach petycji wniesionych do Sejmu zostało określone w osobnym akcie, jakim jest regulamin Sejmu²⁰². Potrzeba oddzielnej

¹⁹⁵ Zob. np. R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, *passim*; M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 2, *passim*.

¹⁹⁶ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu, M.P. Nr 90, poz. 781.

¹⁹⁷ Zob. E. Gierach, P. Chybalski, *Postępowanie w sprawie petycji w Sejmie – prawo i praktyka*, [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2017, s. 457.

¹⁹⁸ Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia Nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.

¹⁹⁹ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 316–318.

²⁰⁰ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

²⁰¹ W literaturze przedmiotu pojawiają się wątpliwości co do prawidłowości rozdzielenia materii między regulację regulaminową a regulację ustawową w zakresie trybu rozpatrywania petycji adresowanych do parlamentu (zob. np. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *op. cit.*). Świadoma prowadzonej debaty na temat przedmiotowego rozgraniczenia, ze względu na to, że wykracza ona poza przedmiot prowadzonych rozważań, nie poddaję jej osobnej analizie. Ograniczam się do przywołania stanowiska E. Wójcickiej, z którym się zgadzam. Autorka ta przyjęła, że „[...] zakres wyłączności ustawy określony w art. 63 zdanie drugie nie odnosi się do szczegółowych zasad postępowania dotyczących zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad, porządku głosowań w komisji petycji oraz szczegółowych praw i obowiązków członków komisji wiązanych z udziałem w jej pracach. Sprawy te należą bowiem do zakresu materii zastrzeżonych dla regulaminu Sejmu” (E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 320).

²⁰² Inicjatywę w zakresie zmiany regulaminu Sejmu w dniu 13 maja 2015 r. wniosła sejmowa Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich (zob. druk nr 340, Sejm VII kadencji). Prace nad uchwaleniem noweli przebiegały bez przeszkód (szczegółowe informacje o ich przebiegu:

regulacji została potwierdzona w art. 9 ust. 1 ustawy o petycjach, zgodnie z którym petycje złożone do Sejmu lub Senatu są rozpatrywane przez te organy, chyba że w regulaminie Sejmu lub regulaminie Senatu wskazano inny wewnętrzny organ właściwy w tym zakresie. W regulaminie Sejmu organem tym ustanowiono sejmową Komisję do Spraw Petycji²⁰³.

3.2.2. Zakres podmiotowy petycji złożonych do Sejmu RP

W Konstytucji RP prawo składania petycji przyznano „każdemu”. Sformułowanie to wskazuje na szeroki, bliżej nieokreślony katalog podmiotów uprawnionych do korzystania z tego prawa. W myśl art. 37 ust. 1 ustawy zasadniczej „[k]to znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”. Przepis ten wyraża zasadę uniwersalności, zgodnie z którą większość praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie ma charakter powszechny, prawo petycji również²⁰⁴. Posiadanie obywatelstwa polskiego nie jest przesłanką warunkującą możliwość skorzystania z tego prawa. A zatem prawo petycji przysługuje także cudzoziemcom. Uprawniona do wystąpienia z petycją jest każda osoba fizyczna, która ma podmiotowość prawną. Brak wymogu posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, ograniczonej zdolności do czynności prawnych czy w ogóle posiadania zdolności do czynności prawnych teoretycznie pozwala na złożenie petycji osobom małoletnim oraz ubezwłasnowolnionym²⁰⁵. Należy zauważyć, że z petycją jako środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności mogą wystąpić także osoby

<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=87583A1E84935C9EC1257E4600331191> [dostęp: 10 października 2023 r.]], w efekcie czego przepisy rozdziału 9a regulaminu Sejmu zatytułowanego „Postępowanie w sprawie petycji” zostały przyjęte na mocy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, M.P. z 2015 r., poz. 550. Nowelizacja ta weszła w życie 6 września 2015 r., co zbiegło się z terminem wejścia w życie ustawy o petycjach. W celu obsadzenia składu sejmowej Komisji do Spraw Petycji przepisy dotyczące jej powołania weszły w życie wcześniej, tj. 14 dni od ich ogłoszenia.

²⁰³ Podczas wstępnych prac nad nowelą regulaminu Sejmu poddawano pod rozważenie dwa modele rozpatrywania petycji. Pierwszy zakładał powołanie osobnej komisji stale zajmującej się rozpatrywaniem petycji składanych do Sejmu, a drugi, inspirowany praktyką parlamentów państw obcych, powierzał rozpatrywanie petycji wszystkim komisjom stałym właściwym ze względu na przedmiot petycji (model ten w wybranych państwach został omówiony przez: zob. E. Tylec, A. Śledzińska-Simon, Ł. Żukowski, O. Hałub, K. Complak, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 85–152). Ostatecznie zdecydowano się na pierwszy z opisanych modeli.

²⁰⁴ Zob. M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo...*, s. 269.

²⁰⁵ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 235.

pozbawione wolności²⁰⁶. W doktrynie przyjmuje się, że z prawa petycji może skorzystać „każdy człowiek, bez względu na jego dotychczasowy sposób prowadzenia się, karalność, miejsce zamieszkania i zameldowania, posiadane obywatelstwo lub jego brak. Bez znaczenia będzie też jego sytuacja osobista, a także stan umysłu człowieka oraz jego wiek”²⁰⁷.

Konstytucja RP nie rozstrzyga, czy prawo petycji przysługuje wyłącznie osobom fizycznym, na co mogłoby wskazywać umiejscowienie przepisu art. 63 Konstytucji RP w rozdziale II poświęconym prawom i wolnościom człowieka i obywatela. Tym samym nie można wykluczyć, że prawo to zostało zarezerwowane także dla podmiotów prawa prywatnego²⁰⁸. Na brak ścisłego związku między prawem petycji a osobą fizyczną, który uniemożliwiałby korzystanie z tej instytucji przez inne podmioty, zwracała uwagę M. Florczak-Wątor²⁰⁹. Kwestię zakresu podmiotowego petycji precyzuje przepis art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, w którym prawo złożenia petycji zapewniono osobie fizycznej, osobie prawnej, jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną lub grupie tych podmiotów. W konsekwencji należy przyjąć, że autorami petycji mogą być przykładowo różnego rodzaju zrzeszenia, stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne²¹⁰, spółki prawa handlowego, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, związki zawodowe, samorządy społeczne i zawodowe oraz inne nieformalne grupy.

Szeroko określony katalog uprawnionych do złożenia petycji może błędnie sugerować nieograniczony zakres podmiotowy tego prawa. Przy czym podmioty prawa publicznego są pozbawione możliwości składania petycji²¹¹. Zgodnie z zasadą legalizmu podmioty te działają na podstawie i w granicach prawa, nie mogą zatem korzystać z praw i wolności człowieka i obywatela zagwarantowanych w rozdziale II

²⁰⁶ Zob. A. Gerecka-Żołyńska, *Art. 6*, [w:] P. Górecki, P. Karlik, M. Laskowski, M. Smolak, M. Sygreła, M. Świergosz, P. Wiliński, M. Zamroczyńska, A. Gerecka-Żołyńska, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

²⁰⁷ M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo...*, s. 272.

²⁰⁸ W orzecznictwie TK ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym osoby prawa prywatnego mogą korzystać z niektórych praw podstawowych gwarantowanych konstytucyjnie. Zob. wyrok TK z 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24 oraz postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., Ts 9/05, OTK-B 2005, nr 3, poz. 143.

²⁰⁹ Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 63*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

²¹⁰ K. Działocha przed wejściem w życie przepisów ustawy o petycjach podawał w wątpliwość możliwość składania petycji przez partie polityczne, które uzyskały zdolność prawną. Stanowisko to uzasadniał posiadaniem nieograniczonych możliwości działania w sferze publicznej za pomocą innych niż petycje narzędzi prawnych. Zob. K. Działocha, *Prawo...*, s. 3.

²¹¹ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 244–245. Autorka ta zwracała uwagę, że w doktrynie można spotkać należące do mniejszości stanowisko przyzwalające na skorzystanie z prawa petycji przez państwowe osoby prawne, „gdy sytuacja tych podmiotów jest analogiczna do sytuacji obywateli” (*ibidem*, s. 245–246).

Konstytucji RP²¹². Jak zwracał uwagę P. Kuczma, umożliwienie korzystania z prawa petycji organom władzy publicznej wypaczałoby sens istoty tego prawa, „[p]etycja bowiem jest instrumentem służącym społeczeństwu obywatelskiemu i instytucjom skupiającym obywateli w kontrze do organów władzy”²¹³. Autorami petycji nie mogą być zatem podmioty realizujące funkcje władzy publicznej, w wyniku czego możliwości złożenia petycji pozbawia się jednostki samorządu terytorialnego²¹⁴, państwowe osoby prawne, których mienie jest w całości mieniem państwowym (np. Narodowy Fundusz Zdrowia, Polską Akademię Nauk czy Agencję Rynku Rolnego)²¹⁵, czy publiczne podmioty gospodarcze. Inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku organizacji i instytucji społecznych wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Zadania te mają charakter uzupełniający i nie wyczerpują zakresu działalności tych podmiotów²¹⁶, a więc realizacja tych zadań nie pozbawia organizacji i instytucji społecznych charakteru prawnego podmiotów prawa prywatnego. Podmioty te w dalszym ciągu są beneficjentami praw i wolności konstytucyjnych²¹⁷.

Adresatem petycji złożonych do Sejmu, jak sama nazwa wskazuje, jest Sejm. W treści art. 63 Konstytucji RP wytyczono krąg podmiotów, do których można adresować petycje. Zaliczono do nich organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Pojęcie władzy publicznej „obejmuje wszystkie

²¹² Zob. A. Rytel-Warzocho, *Instytucja...*, s. 14.

²¹³ P. Kuczma, *Model...*, s. 258.

²¹⁴ Zob. np. M. Ożóg, *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 129; P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 3, s. 57–67. P. Chybalski, *Problem petycji samorządowych na przykładzie petycji kierowanych do Sejmu*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Łódź 2020, s. 189. Inaczej m.in. w: A. Karczmarek, *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6, s. 155–167; S. Gajewski, A. Jakubowski, *Komentarz do art. 2 ustawy o petycjach*, [w:] *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 145. Autorzy ci wychodzą z założenia, zgodnie z którym różnorodne podmioty administrujące (osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej) mogą występować z petycjami, gdy z ich adresatem pozostają w relacji analogicznej do tej, w jakiej znajdują się wobec niego obywatele. Inną argumentację przedstawiono w: M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 30–31. W ocenie tego autora „dopuszczalne jest wnoszenie petycji przez jednostki samorządu terytorialnego i ich organy. Kompetencje do wnoszenia petycji przez tego typu podmioty należy się dopatrywać bardziej w art. 165 ust. 2, art. 166 Konstytucji RP oraz preambule i wynikającej z niej zasady pomocniczości i współdziałania władz”.

²¹⁵ Więcej na ten temat: M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo...*, s. 273.

²¹⁶ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 243.

²¹⁷ *Ibidem*; M. Florczak-Wątor, *Art. 63*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el. Zob. także m.in. wyrok TK z 25 maja 2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 69, w którym przyjęto, że „[d]obrowolne podjęcie realizacji określonych usług na rzecz państwa i powiatu, związanych z realizacją zadań publicznych, nie pozbawia samo przez się zainteresowanej jej praw konstytucyjnych”.

władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”²¹⁸. A zatem Sejm, któremu powierzono pełnienie władzy ustawodawczej, ma cechy organu władzy publicznej i może być adresatem petycji. Petycje wnoszone do Sejmu zgodnie z art. 126b regulaminu Sejmu są rozpatrywane przez Komisję do Spraw Petycji po ich uprzedniej kontroli formalnej dokonywanej przez Marszałka Sejmu.

Zastosowana w regulaminie Sejmu formuła „petycje złożone do Sejmu”²¹⁹ podkreśla to, że petycje te adresowane są do organu władzy publicznej. W konsekwencji, jak przyjął P. Chybalski, „[p]etycje wnoszone do organów Sejmu są formalnie wadliwe, gdyż nie można ich uznać za osobne [...] organy władzy publicznej”²²⁰. Inaczej ta kwestia kształtuje się w przypadku petycji adresowanych do Marszałka Sejmu, który poza uprawnieniami „sejmowymi” ma też kompetencje zewnętrzne wobec izby²²¹. W przypadku uznania, że przedmiot danej petycji dotyczy kompetencji zewnętrznych Marszałka, zostanie ona rozpatrzona według trybu określonego w ustawie o petycjach. Przepisy regulaminu Sejmu nie będą miały zastosowania, co jednak nie neguje możliwości wsparcia Marszałka Sejmu w zakresie obsługi urzędniczej przez służby Kancelarii Sejmu²²².

3.2.3. Zakres przedmiotowy petycji złożonych do Sejmu RP

Ramy zakresu przedmiotowego petycji (także tych adresowanych do Sejmu) są wyznaczone w przepisach rangi konstytucyjnej i ustawowej. Przy czym, jak przyjmuje się w literaturze, źródła te „nie określiły wyczerpująco i jednoznacznie”²²³ tego zakresu. Ustawa zasadnicza nie formułuje katalogu spraw, które mogłyby stanowić przedmiot petycji. Polityczny charakter tej instytucji jest pewną wskazówką pomocną w określeniu tego katalogu. Petycje powinny zatem „dotyczyć szeroko pojętej działalności władzy publicznej, zwłaszcza w jej społecznym odbiorze i niezależnie od tego, w jakich formach prawnych jest prowadzona i jak są zorganizowane i usytuowane

²¹⁸ Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256. W odniesieniu do petycji adresowanych do organów władzy sądowniczej należy odnotować stanowisko TK wyrażone w wyroku z 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 106, w którym przyjęto, że prawo petycji „[...] nie obejmuje jednak możliwości inicjowania postępowań sądowych”.

²¹⁹ Inaczej kwestia ta została uregulowana w Senacie. Zgodnie z pkt 6 załącznika do regulaminu Senatu „Przedmiotowy zakres komisji senackich” przedmiotem działania Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji jest m.in. „rozpatrywanie petycji kierowanych do Senatu i jego organów”.

²²⁰ P. Chybalski, *Art. 126b...*, s. 573.

²²¹ Na trudności w prawidłowej kwalifikacji kompetencji Marszałka Sejmu zwraca uwagę m.in. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 55–56.

²²² Zob. E. Gierach, P. Chybalski, *op. cit.*, s. 460; P. Chybalski, *Art. 126b...*, s. 573–574.

²²³ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 245–246.

w mechanizmie sprawowania władzy podmioty”²²⁴. Pod pojęciem działalności należy rozumieć zarówno podjęcie określonej aktywności z zakresu władzy publicznej, jak i jej zaniechanie, jeśli istniał prawny obowiązek jej podjęcia²²⁵. Zgodnie ze stanowiskiem A. Rytel-Warzochoy przedmiotem petycji określonej w art. 63 Konstytucji RP są „wszystkie rodzaje spraw publicznych”²²⁶. Z kolei E. Wójcicka przy określeniu tego przedmiotu posłużyła się pojęciem zadań publicznych, które mają służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczeństwa. Wykonywanie tych zadań jest wypełnieniem obowiązku realizowanego w interesie publicznym, nałożonego przez ustawodawcę na konkretny organ, w tym przypadku na Sejm²²⁷. Kluczowy zatem dla wyznaczenia zakresu przedmiotowego petycji jest „publiczny charakter” spraw należących do właściwości organów władzy publicznej.

Dopuszczalność złożenia petycji jest warunkowana koniecznością wykazania interesu prawnego, którego ochronie ma służyć petycja. Jak przyjęła E. Wójcicka, „[d]opiero wystąpienie tych przesłanek [tj. istnienia konkretnego interesu – przyp. W.W.R.] nakazuje rozważenie, czy w ogóle, a jeżeli tak, to w jaki sposób rozpatrzyć wystąpienie”²²⁸. Zarówno przepisy konstytucyjne, jak i przepisy ustawowe bardzo szeroko określają zakres tego interesu. Petycje mogą być składane w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą²²⁹. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na trudności, jakie mogą się pojawić w precyzyjnym ustaleniu, w którym imieniu wystąpiono w danej petycji, co w konsekwencji może prowadzić do sytuacji, w których interes indywidualny będzie się pokrywał z interesem publicznym²³⁰. Dlatego obowiązek określenia interesu jest poddawany krytyce. Trudno o przypadek petycji, która zostanie złożona w niczym interesie, ale dla skuteczności i efektywności petycji wykazanie interesu, w jakim została złożona, jest kwestią drugorzędną²³¹.

²²⁴ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *op. cit.*

²²⁵ Zob. wyroki TK z: 11 września 2006 r., P 14/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 102 i z 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58.

²²⁶ A. Rytel-Warzochoa, *Instytucja...*, s. 15.

²²⁷ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 264.

²²⁸ *Idem*, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 4, s. 39.

²²⁹ Kwestia uzyskiwania zgody osoby trzeciej na wystąpienie z petycją budziła kontrowersje już podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Wymóg zgody miał ograniczyć postawy pieniackie oraz zapobiec naruszeniom prawa do prywatności osób trzecich (Wypowiedź K. Działochy, „Biuletyn KKZN” 1995, nr XVIII, s. 18–20). W literaturze przedmiotu podnosi się problem formy wyrażenia tej zgody, a także tryb jej złożenia, odwołania i weryfikacji. Zob. B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 18 listopada 1996; E. Wójcicka, *Przywrócenie...*, s. 40; M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo...*, s. 277.

²³⁰ Zob. A. Rytel-Warzochoa, *Instytucja...*, s. 15.

²³¹ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 277.

Kolejnym ograniczeniem szeroko określonego zakresu przedmiotowego petycji w art. 63 Konstytucji RP jest przykładowy katalog spraw wyliczonych w art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, w którym przyjęto, że „[p]rzedmiotem *petycji* może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcie rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego *petycję*, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata *petycji*”. Sformułowanie tego katalogu miało znaczenie dla identyfikacji charakteru prawnego instytucji petycji oraz odróżnienia jej od skarg i wniosków, których przedmiot został określony w przepisach k.p.a.²³² Wydaje się, że działanie ustawodawcy było podyktowane brakiem takiego zróżnicowania na poziomie konstytucyjnym. W doktrynie, ze względu na wykorzystanie nieostrych i niedookreślonych pojęć w ustawowym określaniu przedmiotu petycji, sygnalizowano, że zakres ten będzie „niejednokrotnie krzyżował się ze skargami i wnioskami”²³³.

Zgodnie z ustawowo zakreślonym zakresem przedmiotowym petycji należy wskazać, że petycja może przybrać dwie skonkretyzowane formy. Pierwszą jest żądanie zmiany przepisów prawa, co może nastąpić przez uchwalenie nowych przepisów bądź nowelizację obowiązujących. Drugą jest żądanie podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania. Sprawa będąca przedmiotem petycji powinna dotyczyć podmiotu składającego petycję, materii związanej z życiem zbiorowym lub wartości wymagających ochrony w imię dobra wspólnego²³⁴. Musi ona mieścić się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Z tego względu petycje składane do Sejmu muszą być związane z realizacją funkcji ustrojowych powierzonych tej izbie.

Podstawową funkcją Sejmu jest funkcja ustawodawcza, dlatego treść petycji składanych do Sejmu sprowadza się przede wszystkim do żądania podjęcia działań legislacyjnych. A zatem w petycji widzi się „[...] swego rodzaju inicjatywę prawodawczą – niewiążącą, ale sformalizowaną”²³⁵. Żądanie to może przybrać formę zarówno postulatu, jak i konkretnego projektu ustawy opatrzonego uzasadnieniem. Petycje składane do Sejmu mogą się także wiązać z pełnieniem funkcji kontrolnej przez izbę²³⁶. W konsekwencji sprawy poruszane w petycjach mogłyby się stać przedmiotem

²³² Zob. A. Rytel-Warzocho, *Instytucja...*, s. 19; P. Kuczma, *Model...*, s. 265.

²³³ E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 265.

²³⁴ Szerzej na ten temat w: M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo...*, s. 279–280.

²³⁵ P. Kuczma, *Model...*, s. 269.

²³⁶ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 319.

kontroli sejmowej. Z kolei petycje, których treść dotyczyłaby realizacji funkcji kreacyjnej przez Sejm, mogłyby zostać uznane za formalnie wadliwe. Komisja do Spraw Petycji, która dokonuje rozpatrzenia petycji, nie ma kompetencji do wyznaczania kandydatur na określone stanowiska ani powoływania osób na te stanowiska. Jednym z podmiotów uprawnionych do wnoszenia wniosków w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe jest Marszałek Sejmu. Gdyby to uprawnienie Marszałka zaliczyć do kompetencji zewnętrznych wobec Sejmu, wykraczających poza zakres materii regulaminowej, Marszałek Sejmu mógłby być adresatem petycji, w których proponuje się kandydaturę na określone stanowisko, występującym jako samodzielny organ konstytucyjny²³⁷.

3.2.4. Tryb rozpatrywania petycji złożonych do Sejmu RP

Postępowanie z petycjami adresowanymi do Sejmu zostało uregulowane w dziale II rozdziału 9a regulaminu Sejmu. Procedura ta została dostosowana do przepisów ustawy o petycjach. Czynności związane z postępowaniem w sprawach petycji podzielono między Komisję do Spraw Petycji (będącą wewnętrznym organem Sejmu właściwym do rozpatrywania petycji) a Marszałkiem Sejmu (będącym organem reprezentującym izbę na zewnątrz). Wewnętrzną komórką Kancelarii Sejmu wspomagającą zarówno Marszałka Sejmu, jak i Komisję do Spraw Petycji w czynnościach związanych z postępowaniem w sprawach petycji jest Biuro Komunikacji Społecznej²³⁸.

Bieg petycjom adresowanym do Sejmu nadaje Marszałek Sejmu (lub upoważniony do tego wicemarszałek Sejmu). W ramach tego uprawnienia dokonuje on kontroli formalnej petycji, a także wykonuje inne czynności o charakterze organizacyjnym²³⁹. Kontrola ta polega na weryfikacji wymogów określonych w art. 2 (dotyczących zakresu podmiotowego i przedmiotowego petycji) oraz w art. 4 ustawy o petycjach (dotyczących formy petycji). Na skutek kontroli Marszałek Sejmu może

²³⁷ Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 49. W literaturze przedmiotu zwracano uwagę na trudności, jakie mogą wystąpić w związku ze sposobem rozstrzygnięcia tych petycji przez Marszałka Sejmu (zob. A. Preisner, P. Kuczma, *Zakres przedmiotowy prawa petycji i jego ograniczenia*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 413–414).

²³⁸ § 27 ust. 1 pkt 11–13 zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu (akt nieogłoszony), dalej: regulamin organizacyjny KS.

²³⁹ Zob. E. Gierach, P. Chybalski, *op. cit.*, s. 461.

pozostawić petycje bez rozpoznania²⁴⁰ albo wezwać do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji. Do czynności organizacyjnych powierzonych Marszałkowi Sejmu w zakresie postępowania z petycjami można zaliczyć zarządzenie łącznego rozpatrywania petycji w nawiązaniu do ustawowo regulowanej procedury rozpatrywania „petycji wielokrotnych”²⁴¹, a także wyznaczenie terminu, w którym ma nastąpić rozpatrzenie petycji²⁴². Zgodnie z art. 10 ustawy o petycjach termin ten wynosi 3 miesiące od dnia jej złożenia do Sejmu. W wyniku wystąpienia okoliczności uzasadniających jego przedłużenie²⁴³ termin ten może zostać wydłużony o kolejne 3 miesiące. W literaturze przedmiotu termin wyznaczony komisji przez Marszałka Sejmu uznaje się za instrukcyjny²⁴⁴.

Proces nadawania biegu petycjom przez Marszałka Sejmu kończy skierowanie ich do Komisji do Spraw Petycji, odpowiedzialnej za ich merytoryczne rozpatrzenie²⁴⁵. Elementy komisyjnego rozpatrywania petycji zostały określone w art. 126c regulaminu Sejmu. Polegają one kolejno na: przedstawieniu petycji przez posła wyznaczonego przez prezydium komisji, dyskusji oraz rozstrzygnięciu w sprawie sposobu załatwienia petycji. W ramach merytorycznego rozpatrywania petycji komisja może zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o rozpatrywanej petycji, a także zasięgnąć opinii eksperckich. Zgodnie z § 17b ust. 1 pkt 2 lit. g regulaminu organizacyjnego KS do zadań Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji należy przygotowywanie opinii na temat złożonych do Sejmu petycji, których rozpatrzenie wymaga szczególnej wiedzy prawniczej. W dotychczasowej praktyce zasięgnięcie opinii

²⁴⁰ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o petycjach petycję pozostawia się bez rozpoznania, jeśli nie spełnia przesłanek wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy dotyczących: oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję; wskazania miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji. Ponadto zgodnie z art. 12 ustawy Marszałek Sejmu może pozostawić bez rozpatrzenia petycje, które dotyczą spraw będących przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm w ramach wcześniej przedłożonej petycji.

²⁴¹ Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o petycjach „[j]eżeli w ciągu miesiąca od otrzymania *petycji* przez podmiot właściwy do rozpatrzenia *petycji* składane są dalsze *petycje* dotyczące tej samej sprawy, podmiot właściwy do rozpatrzenia *petycji* może zarządzić łączne rozpatrywanie *petycji* (*petycja wielokrotna*)”.

²⁴² Termin wyznaczany przez Marszałka Sejmu odnosi się do „rozpatrzenia” petycji przez Komisję do Spraw Petycji, a nie jej „załatwienia”, które nie jest obwarowane terminami. Zob. P. Chybalski, *Art. 126b*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Szmyt, Warszawa 2018, s. 576.

²⁴³ Zob. P. Chybalski, *Art. 126b*..., s. 578. Autor do okoliczności tych zalicza m.in.: zakończenie kadencji, a w konsekwencji konieczność nowego powołania Komisji do Spraw Petycji, oraz znaczny napływ petycji do Sejmu.

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 577.

²⁴⁵ Jak wynika z treści art. 126d regulaminu Sejmu, Komisja do Spraw Petycji może odnosić się także do kwestii formalnych i informować Marszałka Sejmu, że sprawa poruszana w petycji była już przedmiotem prac komisji w ramach wcześniejszych petycji. Więcej na ten temat w: P. Chybalski, *Art. 126b*..., s. 577.

BEOS stało się regułą. Wymienione w przepisie art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu sposoby załatwienia petycji przez komisję można podzielić na pozytywne, dzielące żądanie zawarte w petycji, oraz negatywne, nieuwzględniające tego żądania. Do pozytywnych sposobów zalicza się: wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą i uchwałodawczą przez komisję; wniesienie przez komisję poprawek lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania²⁴⁶; przedstawienie innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały oraz wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. Sposobów tych może być jednak zdecydowanie więcej, katalog możliwych rozstrzygnięć postępowań w sprawie petycji ma bowiem charakter otwarty, na co wskazuje zastosowany w przepisie art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu zwrot „w szczególności”²⁴⁷. Szeroki zakres przedmiotowy petycji kierowanych do Sejmu jest uzasadnieniem pozostawienia komisji swobody w wyborze jak najbardziej „elastycznego” sposobu ich załatwienia²⁴⁸. Uprawnienia komisji w tym zakresie muszą mieścić się w granicach określonych przez przepisy regulaminowe i przepisy ustawy o petycjach²⁴⁹.

W następstwie podjęcia przez Komisję do Spraw Petycji decyzji w sprawie wyboru sposobu załatwienia petycji komisja przekazuje stosowną informację Marszałkowi Sejmu i uzasadnia swój wybór (art. 126d regulaminu Sejmu). Marszałek Sejmu z kolei jest zobowiązany zawiadomić wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem (art. 126e regulaminu Sejmu). Wykonanie tych czynności wynika także z art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach. Podmiot rozpatrujący petycję, w tym przypadku Sejm, jest także zobowiązany do wykonywania innych obowiązków informacyjnych określonych w art. 8 oraz art. 14 ustawy o petycjach. W prowadzonym przez Kancelarię Sejmu elektronicznym Systemie Informacyjnym

²⁴⁶ W zakresie wnoszenia poprawek uprawnienie Komisji do Spraw Petycji jest zbliżone do kompetencji Komisji Ustawodawczej, a nawet – jak podkreśla P. Chybalski – szersze (Zob. P. Chybalski, *Art. 126b...*, s. 580). Co więcej, uprzywilejowany charakter Komisji do Spraw Petycji względem pozostałych komisji sejmowych wzbudza wątpliwości konstytucyjne. Należy zauważyć, że w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP określającym katalog podmiotów uprawnionych do wnoszenia poprawek nie wymieniono Komisji do Spraw Petycji (Zob. E. Gierach, P. Chybalski, *op. cit.*, s. 460).

²⁴⁷ O celowości takiego rozwiązania przesądza to, że jednym z najczęściej wybieranych przez Komisję do Spraw Petycji sposobów rozstrzygnięcia petycji, pomimo że nie został on wskazany w art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu, jest uchwalenie dezyderatu. Komisja do Spraw Petycji postanowiła o uchwaleniu dezyderatu w: 2016 r. – 29 razy; 2017 r. – 55 razy; 2018 r. – 49 razy; 2019 r. – 69 razy; 2020 r. – 66 razy; 2021 r. – 128 razy; 2022 r. – 78 razy.

²⁴⁸ Zob. P. Chybalski, *Art. 126b...*, s. 580.

²⁴⁹ Zob. P. Kędziora, *The Petitions Committee of the Polish Parliament (Sejm) – the Legal Basis and Practice of Functioning*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2022, nr 5(31), s. 144.

Sejmu są udostępniane informacje o złożonej petycji i przebiegu postępowania z nią. W systemie tym są także publikowane okresowe raporty zawierające w szczególności dane o liczbie, przedmiocie oraz sposobie załatwienia petycji adresowanych do Sejmu.

W stosunku do postępowań w sprawie petycji, które nie zostały zakończone przed upływem kadencji Sejmu, zasada dyskontynuacji prac parlamentu nie znajduje zastosowania²⁵⁰. Wyłączenie takie przewidziano także w regulaminie Senatu. Komentowany wyjątek ogranicza się tylko do jednej (tj. „następnej”) kadencji Sejmu. Ze względu na ustawowy termin przewidziany do rozpatrzenia petycji jest mało prawdopodobne wydłużenie tego procesu na kolejne kadencje. Zgodnie z art. 126g regulaminu Sejmu niezakończony postępowanie w sprawie petycji jest prowadzone przez Komisję do Spraw Petycji powołaną w następnej kadencji Sejmu. Przełamanie zasady obejmuje wszystkie etapy postępowania z petycją przewidziane w regulaminie Sejmu i prowadzone przez Komisję do Spraw Petycji²⁵¹. Warto zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu dopuszcza się możliwość ponownego wyboru sposobu załatwienia petycji przez Komisję do Spraw Petycji wybraną w nowej kadencji Sejmu, jeśli jej poprzedniczka z powodu upływającej kadencji nie zakończyła prac nad realizacją wybranego przez nią sposobu załatwienia tej petycji²⁵².

Wyjątek od zasady dyskontynuacji nie obowiązuje jednak, gdy Komisja do Spraw Petycji dokonująca załatwienia petycji wniosła do łaski marszałkowskiej projekt ustawy, wobec którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone przed upływem kadencji²⁵³. Wiąże się to z utratą legitymacji wnioskodawcy do występowania w tym charakterze. Innymi słowy, wraz z końcem kadencji Sejmu Komisja do Spraw

²⁵⁰ W uzasadnieniu komisyjnego projektu uchwały w sprawie zmiany regulaminu Sejmu, druk nr 3407, Sejm VII kadencji, jako powody wyłączenia zasady dyskontynuacji wskazywano konieczność zapewnienia realizacji konstytucyjnego prawa petycji oraz brak informacji o zakończeniu rozpatrywania petycji na wypadek upływu kadencji parlamentu w ustawie o petycjach (s. 6).

²⁵¹ Więcej na ten temat w: P. Chybalski, *Kontynuowanie przez Komisję do Spraw Petycji postępowań w sprawie petycji, które zostały wszczęte w kolejnej kadencji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 1, s. 57–63. Autor ten podnosił, że nie ma przeciwwskazań, aby wyjątek od zasady dyskontynuacji rozciągnąć także na czynności Komisji do Spraw Petycji, które następują po dokonaniu przez nią wyboru sposobu załatwienia petycji (np. przygotowanie projektów ustawy, uchwały czy dezyderatów jako formy załatwienia petycji). Zastrzega jednak, że każdy przypadek rozpatrywania petycji przez komisję należy traktować indywidualnie, mogą bowiem wystąpić przypadki, które uniemożliwią kontynuowanie prac komisji (np. w sytuacji dyskontynuacji prac nad projektem ustawy, do którego Komisja do Spraw Petycji w czasie realizacji żądania autora petycji przygotowywała poprawkę, której nie zdążyła wnieść przed zakończeniem kadencji).

²⁵² Zob. P. Chybalski, *Kontynuowanie...*, s. 60; P. Kędziora, *The Petitions...*, s. 145–147.

²⁵³ Więcej na ten temat w: E. Gierach, *Rozpatrywanie petycji przez Sejm a zasada dyskontynuacji prac parlamentu*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. A. Domańska, t. 1, Łódź 2023, s. 533–541.

Petycji nie może korzystać z uprawnień wynikających z realizacji komisyjnej inicjatywy ustawodawczej na dalszych etapach postępowania ustawodawczego w przypadku projektu złożonego do Sejmu w minionej kadencji. Bez wnioskodawcy postępowanie nie może być kontynuowane.

Zagadnienie to było podnoszone przez Trybunał Konstytucyjny. W praktyce orzeczniczej TK umarzał toczące się przed nim postępowania inicjowane przez wnioskodawców-posłów, którym wraz z upływem kadencji Sejmu wygasł mandat poselski i którzy w związku z tym przestali być uprawnieni do występowania w sprawie²⁵⁴. Należy zatem przyjąć, że zasada dyskontynuacji jest wynikiem kadencyjności parlamentu²⁵⁵. Stanowi ona gwarancję rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu „bez długów” w postaci nierozpatrzonych projektów. Usprawnia tym samym prace nowego Sejmu, a frakcji rządzącej pozwala swobodnie realizować swój program. Zasada ta traktowana jest także jako sposób zakończenia postępowania ustawodawczego dotyczącego projektów, których Sejm poprzedniej kadencji, kierujący się niejednokrotnie motywami politycznymi, nie chciał przegłosować²⁵⁶.

Wyłączenie stosowania zasady dyskontynuacji wobec petycji złożonych do Sejmu służy ochronie realizacji prawa zagwarantowanego w art. 63 Konstytucji RP. W przywoływanej sytuacji trudno jednak uznać, że rozwiązanie to chroni autora petycji. Należy bowiem przypuszczać, że podmiot ten moment wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przez Komisję do Spraw Petycji traktuje jako ważną czynność mającą na celu zaspokojenie żądania podnoszonego w petycji adresowanej do Sejmu, z kolei rozszerzenie wyjątków od zasady dyskontynuacji wobec komisyjnych projektów ustaw wniesionych do łaski marszałkowskiej i związanych z realizacją petycji będzie zaprzeczało istocie tej zasady²⁵⁷, ważnej z punktu widzenia prawidłowego i sprawnego działania Sejmu nowej kadencji.

²⁵⁴ Np. postanowienia TK z: 14 listopada 2001 r., K 10/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 262; 26 października 2005 r., K 29/04, OTK-A 2005, nr 9, poz. 107; 27 listopada 2007 r., K 14/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 150.

²⁵⁵ Por. P. Winczorek, *Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 81.

²⁵⁶ Por. M. Radajewski, *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 158. Więcej na temat znaczenia zasady dyskontynuacji prac parlamentu w: L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica” 1995, nr 28, s. 47.

²⁵⁷ Postulat rozwinięcia odstępstw od zasady dyskontynuacji wobec projektów ustaw wniesionych przez Komisję do Spraw Petycji związanych z realizacją treści petycji w minionej kadencji Sejmu był przedmiotem petycji nr BKSP-145-262/17, którą rozpatrywano na posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji w dniu 28 września 2017 r.

Ochrona praw autora petycji w postaci wyłączenia zasady dyskontynuacji w stosunku do złożonej przez niego petycji jest istotna także z punktu widzenia możliwości jego udziału w procesie ustawodawczym. W tym kontekście warto rozważyć, w jaki sposób zwiększyć szanse skutecznej realizacji żądania będącego treścią petycji, które wymaga podjęcia komisyjnej inicjatywy ustawodawczej. Nie można wykluczyć, że rozwiązanie zakładające ponowną refleksję nowej Komisji do Spraw Petycji nad projektami ustaw wniesionymi przez jej przewodniczkę pozwoli zdecydować o ich (wszystkich bądź części z nich) powtórnym złożeniu do Sejmu²⁵⁸. Tym samym będzie służyć efektywnej partycypacji obywateli, będących autorami petycji, w procesie stanowienia ustaw. Działanie takie pozwoli zapewnić równowagę między wartościami przemawiającymi za ochroną podmiotów wnoszących petycje a zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych. Ponadto można oczekiwać, że usprawni ono prace Sejmu nowej kadencji przez zapobieganie składaniu petycji w tych kwestiach, które podnoszono już w poprzedniej kadencji, a które ze względu na zasadę dyskontynuacji nie doczekały się pełnej realizacji.

3.2.5. Petycja jako instytucja partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP

Z zaszeregowania prawa petycji do kategorii praw politycznych wynika polityczny charakter tej instytucji. Jako że istotą praw politycznych jest „umożliwienie wpływu na sprawy publiczne”²⁵⁹, prawo petycji należy rozumieć jako środek wykorzystywany do wywierania tego wpływu, który ma polegać na udziale w kierowaniu sprawami publicznymi²⁶⁰. Przesądzono o tym już na etapie prac nad projektem obowiązującej Konstytucji RP. Jak wskazywał K. Działocha, według intencji ustrojodawcy konstytucjonalizacja praw: do petycji, do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz skargi konstytucyjnej miała zastąpić prawo do partycypacji obywateli w działalności publicznej²⁶¹. A zatem wprowadzone do Konstytucji RP prawo petycji miało wypełnić lukę, jaka powstała po odrzuceniu propozycji zawartej w art. 18 prezydenckiej Karty praw i wolności (tj. prawa w kierowaniu sprawami publicznymi) oraz w art. 43 projektu

²⁵⁸ Zob. E. Gierach, *Rozpatrywanie petycji...*, s. 541.

²⁵⁹ E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 154.

²⁶⁰ Zob. M. Jackowski, *Prawo petycji a actio popularis*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 356.

²⁶¹ Zob. K. Działocha, *Prawo...*, s. 1.

SLD (tj. prawa do uczestniczenia w decydowaniu o sprawach publicznych). W praktyce prawo petycji pełni głównie funkcję partycypacji politycznej²⁶². Z tego względu w literaturze przedmiotu podkreśla się utratę znaczenia prawa petycji jako środka ochrony praw i wolności człowieka²⁶³. Partycypacyjna funkcja prawa petycji przejawia się w możliwości „aktywnego wpływania na wykonywanie władzy publicznej przez przedstawianie petycji zawierających korektę postępowania organów władzy lub wręcz przyjęciu całkowicie nowych rozwiązań”²⁶⁴. Prawo petycji należy zatem postrzegać jako środek komunikacji między władzą a jednostką czy grupą jednostek. Jak zwracał uwagę B. Banaszak, „wyrażone w petycjach poglądy pozwalają organom władzy publicznej zaznajomić się z opiniami społeczeństwa, a informacje uzyskane tą drogą mogą odegrać dużą rolę w procesie podejmowania decyzji. W przypadku gdy przedmiotem petycji są sprawy natury politycznej, służą stymulowaniu politycznej aktywności, podnoszeniu stopnia świadomości politycznej i włączeniu obywateli do współrządzenia państwem”²⁶⁵.

Prawo petycji przyjęło postać oddziaływania „miękkiego”²⁶⁶, za czym w dużej mierze przemawia brak wiążącego charakteru tej instytucji. Charakter ten jednak nie umniejsza jej znaczenia. Prawo petycji jest środkiem demokracji semibezpośredniej²⁶⁷, w ramach której Naród może sprawować swoją zwierzchnią władzę. Obywatele korzystający z tego instrumentu mogą stać się uczestnikami procesu podejmowania decyzji publicznych, w tym także decyzji prawodawczych. Na tym tle wyróżniają się petycje adresowane do Sejmu RP umożliwiające obywatelom udział w zmianie obowiązującego prawa. Partycypacja ta jest związana z realizacją funkcji prawotwórczej (inspirującej) i informacyjnej petycji.

Prawotwórcza funkcja petycji polega na tym, że „treść petycji może stać się źródłem inspiracji do kreowania nowych aktów prawnych lub dokonywania niezbędnych lub potrzebnych zmian w już obowiązujących”²⁶⁸. Jak wynika z ustawowej

²⁶² Zob. W. Sokolewicz, *Koncepcja politycznych wolności i praw w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 116.

²⁶³ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 156.

²⁶⁴ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *op. cit.*

²⁶⁵ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 10.

²⁶⁶ P. Kuczma, *Petycja a wysłuchanie publiczne i lobbying*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 349.

²⁶⁷ Zob. J. Żak, *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 286–287.

²⁶⁸ A. Preisner, P. Kuczma, *Zakres przedmiotowy prawa petycji i jego ograniczenia*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 409.

definicji tej instytucji, przedmiotem petycji może być w szczególności żądanie zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia czy innego działania przez organ publiczny, do którego jest kierowana petycja. Można się zastanawiać, czy ze względu na niewiążący charakter prawa petycji użycie w przepisie art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach rzeczownika „żądanie” – rozumianego jako „kategoryczne domaganie się czegoś”²⁶⁹ – jest właściwe²⁷⁰, niemniej dla prowadzonych rozważań nie ma to dużego znaczenia. Co więcej, można pokusić się o stwierdzenie, że przez wykorzystanie tego pojęcia ustawodawca chciał podkreślić znaczenie prawa petycji i wzbudzić w adresacie petycji poczucie obowiązku spełnienia treści żądania. W kwestii prawotwórczej (inspirującej) funkcji prawa petycji należy zwrócić uwagę na to, że literalna wykładnia przywoływanego przepisu wprost wskazuje, że przedmiotem żądania petycji może być zmiana przepisów prawa. Tę funkcję potwierdza także proces stosowania tego instrumentu.

Petycje adresowane do izby wyższej parlamentu w zdecydowanej większości dotyczą żądania wprowadzenia zmian ustawowych²⁷¹. Zgodnie z art. 126c pkt 1–2 regulaminu Sejmu zainicjowanie tych zmian może nastąpić w formie wniesienia przez sejmową Komisję do Spraw Petycji projektu ustawy lub poprawki do rozpatrywanego już przez Sejm projektu ustawy. Do tej pory w praktyce parlamentarnej drugi z wymienionych sposobów załatwienia petycji nie znalazł zastosowania. Z kolei od momentu uregulowania trybu postępowania z petycjami w regulaminie Sejmu (tj. od 2015 r.) do 31 grudnia 2024 r. (stan prawny i faktyczny przyjęty w rozprawie) treść petycji była impulsem, czy swego rodzaju inspiracją, do podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Komisję do Spraw Petycji 89 razy. Należy mieć na uwadze, że podejmowane przez Komisję do Spraw Petycji działania mające na celu wprowadzenie zmian prawnych nie są spełnieniem żądania stanowiącego przedmiot petycji, stanowią one „jedynie perspektywę jego spełnienia”²⁷². Realizacja postulatu zawartego w treści petycji nastąpi dopiero w momencie wejścia w życie tych zmian.

²⁶⁹ Hasło: *Żądanie*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/%C5%BC%C4%85danie.html> [dostęp: 19 października 2023].

²⁷⁰ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 265.

²⁷¹ Wykaz petycji znajduje się w rocznych informacjach o petycjach rozpatrzonych przez Sejm (zob. https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/informacje_pet [dostęp: 25 marca 2025 r.]). Z informacji tych wynika, że wśród petycji adresowanych do Sejmu regułą są petycje z postulatem zmiany przepisów prawa. Wyjątki stanowią petycje z żądaniem innej treści, np. petycja w sprawie ustanowienia Rzecznika Praw Seniorów (BKSP-145-571/19). Petycje wniesione do Sejmu dotyczyły w przeważającej mierze tematyki: wymiaru sprawiedliwości; wolności i praw obywatelskich; przemysłu, usług, handlu; gospodarki mieszkaniowej, budownictwa, spraw nieruchomości; spraw pracowniczych i bezrobocia.

²⁷² P. Chybalski, *Art. 126b...*, s. 579.

W związku z tym, że głównym żądaniem w petycjach wnoszonych do Sejmu jest zmiana przepisów ustawowych, należy poddać analizie procedurę przygotowania projektu ustawy przez Komisję do Spraw Petycji. W komisyjnych pracach nad projektem ustawy pomagają eksperci pracujący dla komisji oraz pracownicy Kancelarii Sejmu. Opracowują oni wstępny projekt ustawy oraz projekt uzasadnienia, które następnie zostają przekazane przez przewodniczącego komisji do Biura Legislacyjnego. Biuro to na prośbę przewodniczącego udziela merytorycznego wsparcia komisji. W następstwie przeprowadzonej przez legislatorów analizy dostarczonych materiałów kontaktują się oni z ekspertami komisji, aby przekazać swoje uwagi. Uzgodniony z Biurem Legislacyjnym wstępny projekt ustawy trafia na posiedzenie komisji, w którym uczestniczy także legislator odpowiedzialny za analizę projektu. Członkowie Komisji do Spraw Petycji na posiedzeniu dokonują rozstrzygnięcia w sprawie przyjęcia inicjatywy ustawodawczej, w którego konsekwencji projekt ustawy wraz z uzasadnieniem zostaje wniesiony do Marszałka Sejmu²⁷³.

Jak należy wnioskować z treści pkt 1a załącznika do regulaminu Sejmu, projekty ustaw składane przez Komisję do Spraw Petycji powinny być związane z rozpatrywaniem petycji. Innymi słowy, przedmiot tych projektów powinien odpowiadać treści żądania przyjętego w petycji²⁷⁴. Nie może on jednak dotyczyć kwestii, które wykraczają poza zakres przedmiotowy komisyjnej inicjatywy ustawodawczej. Komisja do Spraw Petycji nie może przedkładać projektu: ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Zgodnie z art. 221 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza w przypadku wymienionych ustaw należy wyłącznie do Rady Ministrów. Komisje sejmowe nie mają prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji. Uprawnienie to przysługuje wyłącznie co najmniej 92 posłom, Senatowi lub Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (art. 235 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji nie można oczekiwać, że żądanie nowelizacji ustawy zasadniczej wysuwane w petycji zostanie spełnione przez wystąpienie z projektem ustawy o zmianie konstytucji przez Komisję do Spraw Petycji.

²⁷³ Zob. P. Kędziora, *The Petitions...*, s. 149–150.

²⁷⁴ Por. P. Chybalski, *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmian w regulaminie Sejmu służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich*, BASWAUiO-2447/16, opinia niepublikowana, s. 2.

Na oddzielny komentarz zasługuje także kwestia podnoszenia inicjatywy uchwałodawczej przez Komisję do Spraw Petycji. Zakres przedmiotowy tej kompetencji został określony w art. 33 regulaminu Sejmu. Zastrzeżenia przyjęte w tym przepisie, a także dyspozycja art. 1a załącznika do regulaminu Sejmu wykluczają uznanie, że Komisji do Spraw Petycji „przysługuje «pełne» prawo inicjatywy uchwałodawczej”²⁷⁵. W konsekwencji gdyby treścią żądania zawartego w petycji była zmiana regulaminu Sejmu, a komisja podzieliłaby ten postulat, na podstawie art. 126c ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu powinna wystąpić z uchwałą do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o rozważenie podjęcia inicjatywy uchwałodawczej we wskazanym w petycji zakresie. Zgodnie z art. 203 regulaminu Sejmu uprawnienie do wystąpienia z projektem zmiany regulaminu Sejmu przysługuje Prezydium Sejmu, grupie co najmniej 15 posłów oraz Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Żadna inna komisja, a więc także Komisja do Spraw Petycji, nie jest właściwa do inicjowania takich zmian²⁷⁶.

W odniesieniu do praktyki parlamentarnej w zakresie podejmowania inicjatywy ustawodawczej przez Komisję do Spraw Petycji, będącej reakcją na rozpatrywane przez nią petycje, należy wskazać, że po raz pierwszy komisja skorzystała z tego uprawnienia w VIII kadencji Sejmu, podczas której do łaski marszałkowskiej z ramienia komisji trafiło 36 projektów ustaw. Marszałek Sejmu nadał numer druku 35 projektom²⁷⁷. W stosunku do 15 złożonych projektów proces legislacyjny zakończył się ich uchwaleniem²⁷⁸. W IX kadencji Sejmu Komisja do Spraw Petycji wniosła inicjatywę

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Więcej na ten temat w: *Ibidem*, s. 2–4.

²⁷⁷ Wykaz inicjatyw komisji dostępny pod linkiem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PRACEKOMST&NrKadencji=8&KodKom=PET> [dostęp: 20 października 2023 r.]. Marszałek Sejmu nie nadał numeru druku wniesionemu w dniu 15 grudnia 2016 r. komisijnemu projektowi ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi, nr EW-020-440/16. Treść projektu dostępna pod linkiem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=8&Kol=D&Typ=U> ST [dostęp: 20 października 2023 r.].

²⁷⁸ Ustawy te uchwalono wskutek zakończenia postępowania ustawodawczego w stosunku do następujących komisyjnych projektów ustaw: projektu ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, druk nr 1232, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe, druk nr 1739, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1888, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, druk nr 1891, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, druk nr 1996, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyisty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, druk nr 1998, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, druk nr 2295, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, druk nr 2351, Sejm VIII kadencji;

ustawodawczą 44 razy oraz inicjatywę uchwałodawczą 1 raz²⁷⁹. Marszałek Sejmu nadał bieg 39 inicjatywom²⁸⁰. W wyniku rozpatrzenia projektów ustaw wniesionych przez Komisję do Spraw Petycji w IX kadencji Sejmu przyjęto 7 ustaw²⁸¹. W niezakończonych X kadencji Sejmu (w okresie od 13 listopada 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.) Komisja do Spraw Petycji 9 razy wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą²⁸². W badanym okresie X kadencji Sejmu uchwalono jedną ustawę wniesioną tym trybem²⁸³. Na marginesie należy odnotować, że Komisja do Spraw Petycji była najbardziej aktywną komisją sejmową w zakresie występowania z inicjatywą ustawodawczą zarówno w VIII, IX, jak i niezakończonych X kadencji Sejmu²⁸⁴.

projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, druk nr 2353, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o rzeczach znalezionych, druk nr 2582, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, druk nr 2770, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz o treści tych dokumentów, druk nr 3024, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, druk nr 3027, Sejm VIII kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe, druk nr 3315, Sejm VIII kadencji.

²⁷⁹ Mowa o komisyjnym projekcie ustawy zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu, druk nr 693, Sejm IX kadencji. Proces legislacyjny przedmiotowego projektu uchwały nie zakończył się jej uchwaleniem.

²⁸⁰ Wykaz inicjatyw Komisji dostępny pod linkiem: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=INICJATYWY_KOM&NrKadencji=9&KodKom=PET [dostęp: 20 października 2023 r.]. Marszałek Sejmu nie nadał numeru druku wniesionym: w dniu 9 lutego 2022 r. komisijnemu projektowi ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, nr EW-020-804/22; w dniu 28 października 2022 r. komisijnemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, nr EW-020-1057/22; w dniu 18 kwietnia 2023 r. komisijnemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznymi transportu zbiorowego, nr EW-020-1198/23; w dniu 18 kwietnia 2023 r. komisijnemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nr EW-020-1197/23; w dniu 29 maja 2023 r. komisijnemu projektowi ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, nr EW-020-1257/23; w dniu 4 sierpnia 2023 r. komisijnemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o petycjach, nr EW-020-1333/23. Treść projektów dostępna pod linkiem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST> [dostęp: 20 października 2023 r.].

²⁸¹ Ustawy te uchwalono wskutek zakończenia postępowania ustawodawczego w stosunku do następujących komisyjnych projektów ustaw: projektu ustawy o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej, druk nr 240, Sejm IX kadencji; projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, druk nr 744, Sejm IX kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, druk nr 1088, Sejm IX kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim, druk nr 1227, Sejm IX kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk nr 1969, Sejm IX kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Kodeks wykroczeń, druk nr 1971, Sejm IX kadencji; projektu ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, druk nr 3283, Sejm IX kadencji.

²⁸² Wykaz inicjatyw komisji dostępny pod linkiem:

https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=INICJATYWY_KOM&NrKadencji=10&KodKom=PET [dostęp: 25 marca 2025 r.].

²⁸³ Ustawę tę uchwalono wskutek zakończenia postępowania ustawodawczego w stosunku do komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, druk nr 445, Sejm X kadencji.

²⁸⁴ Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez System Informacyjny Sejmu w VIII kadencji Sejmu Marszałek Sejmu nadał numer druku 48 komisijnym projektom ustaw. Projekty te były podstawą do uchwalenia 27 ustaw (<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/proces.xsp?view=S> [dostęp: 20 października

Na podstawie przedstawionych danych nie można wykluczyć, że petycje mogą „nieformalnie zainicjować proces legislacyjny”²⁸⁵, przy czym z całą mocą należy zaprzeczyć, że prawo petycji jest substytutem prawa inicjatywy ustawodawczej przynależącego konstytucyjnie określonym podmiotom. W związku z tym obywatele wnoszący petycje do Sejmu nie mogą oczekiwać, że zastąpią one obywatelską inicjatywę ustawodawczą, której skutkiem jest wszczęcie postępowania ustawodawczego. Instytucji tych nie można ze sobą utożsamiać. Na podstawie danych o liczbie składanych projektów obywatelskich i petycji z żądaniem podjęcia zmian w prawie²⁸⁶ należy wskazać, że petycje są dla obywateli atrakcyjniejszym środkiem wpływu na ustawodawstwo aniżeli inicjatywa ludowa. Cennym walorem prawa petycji jest stworzenie możliwości osobistego przedstawienia swoich potrzeb i poglądów²⁸⁷, indywidualnie przez obywateli, a nie jak w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – grupy 100 000 obywateli. Atrakcyjność tej instytucji wzmocniają łatwość korzystania z niej²⁸⁸ oraz brak opłat za jej przygotowanie i wniesienie. Nie

2023 r.]). W IX kadencji Sejmu nadano bieg 46 komisyjnym inicjatywom ustawodawczym. Projekty te były podstawą do uchwalenia 12 ustaw (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/proces.xsp?view=S> [dostęp: 20 października 2023 r.]). W X kadencji Sejmu (od 13 listopada 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.) nadano numer druku 12 komisyjnym projektom ustaw. Uchwalono 2 ustawy (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druki.xsp?view=S> [dostęp: 3 stycznia 2025 r.]).

²⁸⁵ P. Kuczma, *Petycja...*, s. 341.

²⁸⁶ Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez System Informacyjny Sejmu:

- w VIII kadencji Sejmu do Marszałka Sejmu wniesiono 25 obywatelskich projektów ustaw, z czego 8 projektów ustaw wniesiono w VII kadencji (https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJE_KOM&NrKadencji=8&KodKom=PET [dostęp: 21 października 2023 r.]); do Komisji do Spraw Petycji skierowano 581 petycji, w przeważającej większości z żądaniem wprowadzenia zmian ustawowych ([https://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/tabela11_pet/\\$file/tabela11_pet.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/tabela11_pet/$file/tabela11_pet.pdf) [dostęp: 25 marca 2025 r.]).

- w IX kadencji Sejmu do Marszałka Sejmu wniesiono 27 obywatelskich projektów ustaw, z czego 11 projektów ustaw wniesiono w VIII kadencji (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druki.xsp?view=S> [dostęp: 21 października 2023 r.]); do Komisji do Spraw Petycji skierowano 794 petycje, w przeważającej większości z żądaniem wprowadzenia zmian ustawowych ([https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/tabela12_pet/\\$file/tabela12_pet.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/tabela12_pet/$file/tabela12_pet.pdf) [dostęp: 25 marca 2025 r.]).

- w niezakończonych X kadencji Sejmu (w okresie od 13 listopada 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.) do Marszałka Sejmu wniesiono 14 obywatelskich projektów ustaw, z czego 10 projektów ustaw wniesiono w IX kadencji (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druki.xsp?view=S> [dostęp: 25 marca 2025 r.]); do rozpatrzenia przez Komisję do Spraw Petycji skierowano 373 petycji, w przeważającej większości z żądaniem wprowadzenia zmian ustawowych (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=JEDNOSTKOWE&NrKadencji=10> [dostęp: 25 marca 2025 r.]).

²⁸⁷ Zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 175.

²⁸⁸ Ustawodawca w art. 4 ustawy o petycjach dopuścił możliwość złożenia petycji zarówno w formie pisemnej (wymagany podpis), jak i za pomocą środków komunikacji elektronicznej (wymagany adres poczty elektronicznej wnoszącego petycję). Formalne wymogi petycji to: oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, wskazanie miejsca zamieszkania oraz adresu do korespondencji, oznaczenie adresata petycji i wskazanie przedmiotu petycji.

wymaga ona tak dużego wysiłku organizacyjnego jak obywatelskie projekty ustaw. Wszystkie te czynniki przesądzają o większej dostępności prawa petycji aniżeli obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, co przekłada się na częstsze korzystanie z instytucji petycji aniżeli z inicjatywy ludowej. Co więcej, po porównaniu liczby uchwalonych ustaw inspirowanych petycjami z liczbą ustaw uchwalonych na skutek wniesienia obywatelskiej inicjatywy ludowej można wnioskować, że petycje co do zasady uznawane są za skuteczne²⁸⁹. W VIII kadencji Sejmu petycje były niejako „inspiracją” do uchwalenia 15 ustaw, w tym samym czasie uchwalono zaledwie 2 ustawy w wyniku rozpatrzenia obywatelskich projektów ustaw. Z kolei w IX kadencji Sejmu żaden z procesów legislacyjnych wszczętych na skutek wystąpienia z obywatelską inicjatywą ludową nie zakończył się uchwaleniem ustawy, natomiast petycje zainspirowały do uchwalenia 7 ustaw. W niezakończonyj X kadencji Sejmu sytuacja ta nieco się zmieniła, ponieważ od początku jej obowiązywania do 31 grudnia 2024 r. uchwalono 4 ustawy w wyniku rozpatrzenia obywatelskich projektów ustaw oraz jedną ustawę zainspirowaną petycją.

W ramach podsumowania rozważań na temat realizacji funkcji prawotwórczej (inspirującej) prawa petycji należy wskazać, że wniesienie petycji do Sejmu nie może zainicjować postępowania ustawodawczego, które rozpoczyna się wraz z wniesieniem inicjatywy ustawodawczej przez uprawnione do tego podmioty. Petycje mogą być jednak inspiracją ustawodawczą, polegającą na „sygnalizowaniu potrzeby przyjęcia określonych regulacji ustawodawczych podmiotom uprawnionym do wykonywania inicjatywy ustawodawczej”²⁹⁰, w tym wypadku Komisji do Spraw Petycji. Gdy petycja jest impulsem do przygotowania i przedłożenia projektu ustawy przez komisję, można uznać, że stanowi ona „przejaw udziału w inicjatywie ustawodawczej”²⁹¹. W możliwości zainspirowania do wniesienia komisyjnej inicjatywy ustawodawczej, w stosunku do której proces legislacyjny może zakończyć się uchwaleniem ustawy i wejściem w życie zmian będących przedmiotem żądania petycji, należy upatrywać istoty partycypowania obywateli w stanowieniu ustaw. Każdy proces ustawodawczy musi składać się z co najmniej czterech etapów, do których należy zaliczyć: przygotowanie projektu ustawy

²⁸⁹ Podobnego zdania jest M. Dąbrowski, mimo że według jego badań „nieco ponad 3% petycji składanych do Sejmu i Senatu stanowi asumpt dla organów parlamentu do zainicjowania procedury ustawodawczej” (P. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 37).

²⁹⁰ L. Garlicki, *Art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 12.

²⁹¹ E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 155. Za: A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904, s. 471–473.

i wykonanie inicjatywy ustawodawczej, postępowanie z projektem ustawy w Sejmie, postępowanie w Senacie w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, a także podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia²⁹². Współuczestniczenie obywateli w tym procesie z wykorzystaniem instytucji petycji odbywa się na początku tego procesu, na jego pierwszym etapie.

Współuczestnictwo obywateli polega nie tylko na inspirowaniu do wniesienia inicjatywy ustawodawczej, lecz także na informowaniu o potrzebach społecznych i indywidualnych podmiotów wnoszących petycje do Sejmu. W tym znaczeniu petycje są nośnikami informacji, dlatego pełnią funkcję informacyjną²⁹³. Zdaniem M. Dąbrowskiego jest to główna funkcja petycji²⁹⁴. W doktrynie przyjmuje się, że „[i]stota prawa do petycji sprowadza się do umożliwienia każdemu zainteresowanemu szczególnego, choć w modelowym ujęciu odpowiednio sformalizowanego sposobu (procedury) wyrażania opinii, poglądów, żądań, postulatów (także negatywnie odnoszących się do działań lub bezczynności organów i instytucji publicznych), a więc przekazywania informacji i oddziaływania na postawę władz i reprezentujących je organów i funkcjonariuszy publicznych”²⁹⁵. Istotną rolę w pełnieniu funkcji informacyjnej odgrywają petycje zbiorowe²⁹⁶. Poparcie udzielone takim petycjom obrazuje rozmiar zainteresowania materią poruszaną w treści petycji. Wobec tego, że uzyskane w drodze petycji informacje, opinie, oceny i stanowiska społeczne mogą skłonić do podjęcia konkretnych działań prawotwórczych, przy czym – co należy podkreślić – nie są one wiążące dla adresata, P. Kuczma określił prawo petycji jako quasi-konsultację społeczną²⁹⁷.

W odniesieniu do konsultacyjnego charakteru prawa petycji petycje wnoszone do Sejmu można traktować jako „nieformalne opinie zainteresowanych podmiotów do projektu ustawy”²⁹⁸. Należy przy tym zastrzec, że skorzystanie z prawa petycji nie może być uznane za spełnienie ciężącego na projektodawcach wymogu zasięgnięcia

²⁹² Zob. M. Kudej, *Postępowanie...*, s. 11–13.

²⁹³ Zob. A. Preisner, P. Kuczma, *Zakres...*, s. 410; P. Kuczma, *Model...*, s. 243.

²⁹⁴ Zob. M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 28.

²⁹⁵ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Prawo petycji jako prawo polityczne*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 256.

²⁹⁶ Zob. J. Żak, *Petycja...*, s. 289.

²⁹⁷ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 250. O konsultacyjnym charakterze prawa petycji także w: M. Jabłoński, *Prawo dostępu do informacji publicznej a prawo petycji, ograniczenia*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 333; J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, „Opracowania Tematyczne” 2019, nr 666, s. 3.

²⁹⁸ P. Kuczma, *Petycja...*, s. 340.

opinii, o którym mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu (uwaga ta odnosi się także do art. 34a regulaminu Sejmu dotyczącego konsultacji społecznych). Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu katalog podmiotów uprawnionych do przedstawienia opinii jest określony ustawowo. Nie są to zatem opinie dowolnych podmiotów, ale tylko tych – jak mogłoby się wydawać – najbardziej zainteresowanych daną materią²⁹⁹. Realizacja tego regulaminowego obowiązku odbywa się w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Opinie te powinny być zaciągane na etapie opracowywania projektu ustawy, a uzyskane wyniki powinny być przedstawione w uzasadnieniu projektu. Nie chodzi tu zatem o oddolny „ruch obywatelski”³⁰⁰, polegający na wniesieniu petycji do Sejmu i przedstawieniu w tej formule opinii na dany temat, ale o leżący po stronie projektodawcy obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby składany do łaski marszałkowskiej projekt ustawy odpowiadał wymaganiom stawianym mu przez prawo. W związku z tym po uwzględnieniu specyfiki petycji należy przyjąć, że „nie mogą [one] sanować zaniechań projektodawców związanych z pominięciem realizacji obowiązkowych konsultacji na etapie przedparlamentarnego procesu ustawodawczego”³⁰¹. Nie przekreśla to jednak uznania, że informacje przekazane w formie petycji mogą wpłynąć na poprawę jakości tworzonego prawa i uzupełnić deficyt konsultacji w przypadku projektów ustaw, wobec których nie zostały one przeprowadzone. W tym znaczeniu obywatele wnoszący petycje do Sejmu partycypują w procesie tworzenia prawa i stają się niejako podmiotami konsultującymi konkretne rozwiązania prawne.

3.3. Wnioski

Rozdział III dysertacji został poświęcony dwóm konstytucyjnym instytucjom partycypacji obywatelskiej, mianowicie obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej oraz petycjom składanym do Sejmu RP. Rozważania, w których odwołuję się do wyników obserwacji praktyki sejmowej w zakresie wykorzystywania tych instytucji, miały pomóc w dokonaniu oceny stopnia, w jakim czynniki takie jak bezpośrednio umocowanie w ustawie zasadniczej, zajmowane miejsce w procesie ustawodawczym oraz funkcje

²⁹⁹ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 251. Autor ten wyrażał zaniepokojenie, że przeprowadzenie konsultacji w ramach petycji mogłoby przyczynić się do pominięcia podmiotów uprawnionych ustawowo.

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 251.

³⁰¹ P. Kuczma, *Petycja...*, s. 341.

pełnione przez te mechanizmy w procesie legislacyjnym wpływają na ich rzeczywiste znaczenie.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza umożliwia prowadzenie dialogu między organami władzy publicznej a społeczeństwem. Uznawana jest za jedną z najważniejszych instytucji konstytucyjnych³⁰². Jako przejaw zwierzchniej władzy Narodu pozwala na rozpoczęcie postępowania ustawodawczego, dzięki czemu czyni inicjatywę ludową atrakcyjną dla obywateli³⁰³. Uprawnienie do wszczęcia postępowania ustawodawczego przysługujące grupie obywateli ma szczególne znaczenie z perspektywy kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Najważniejszą funkcją obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w procesie stanowienia ustaw jest funkcja inicjująca, mająca związek z umiejscowieniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na pierwszym etapie postępowania ustawodawczego. W literaturze przedmiotu wspomina się także o pełnieniu przez nią dwóch innych funkcji: inspirującej i konsultującej. Pełnienie funkcji inicjującej wyróżnia tę instytucję na tle pozostałych form uczestnictwa obywateli w stanowieniu ustaw.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza służy wzmocnieniu demokratyczności procesu stanowienia ustaw ze względu na swój legitymizujący wymiar. Dzięki kampanii promocyjnej towarzyszącej zbieraniu podpisów obywatele mogą zyskać świadomość prawną, która nie tylko budzi zainteresowanie pracami legislacyjnymi nad projektem, lecz także zachęca do uczestnictwa w tych pracach. Dzięki temu stają się oni współodpowiedzialni za stanowione prawo. Społeczne poparcie, które towarzyszy obywatelskim projektom ustaw, jest wykorzystywane politycznie. Ze względów propagandowych także posłowie korzystają z tego sposobu wnoszenia projektów ustaw. Zdarza się, że liczą na zdobycie poparcia dla swoich rozwiązań, dlatego żywo angażują się w proces przygotowania i kampanii promocyjnej konkretnego projektu obywatelskiego³⁰⁴.

Udzielenie bezpośredniego poparcia obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, wyrażone w formie złożonego podpisu, pozwala obywatelom na uczestnictwo

³⁰² Zob. A. Chmielarz-Grochal, *op. cit.*, s. 36.

³⁰³ Zob. J. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 127.

³⁰⁴ Przykładem takich projektów mogą być m.in.: obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, druk nr 870, Sejm VIII kadencji; obywatelski projekt ustawy – Prawo oświatowe, druk nr 3520, Sejm IX kadencji, dotyczący skutecznego sprzeciwiania się niepożądanym treściom kierowanym do dzieci przez stowarzyszenia i organizacje, których celem jest działalność wychowawcza i dydaktyczna.

w procesie ustawodawczym. Ze względu na specyfikę tej instytucji obywatele reprezentowani przez przedstawiciela komitetu mogą uczestniczyć w procesie ustawodawczym w przeważającej większości jego etapów, w szczególności zaś na etapie opracowywania projektu ustawy.

Projekty obywatelskie stanowią najmniejszy odsetek projektów, które wpływają do Sejmu. Nie jest to jednak przejaw braku zainteresowania tą formą partycypacji obywateli w procesie stanowienia ustaw, ale raczej efekt skomplikowanej procedury jej uruchomienia. Praktyczne znaczenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej osłabia to, że wnoszone w jej ramach projekty rzadko stają się ustawami. Brak woli politycznej często skutkuje zakończeniem prac sejmowych na etapie skierowania projektu do prac w komisjach, po pierwszym czytaniu. Sejm nierzadko wybiera sposób „na przeczekanie” i nie podejmuje działań mających na celu merytoryczne rozpatrzenie projektu do czasu, gdy przestanie on podlegać ochronie w postaci wyłączenia zasady dyskontynuacji, a wszelkie prace nad projektem ulegną wygaszeniu.

Innym równie powszechnym sposobem kończenia prac legislacyjnych nad obywatelskimi projektami ustaw jest ich odrzucenie w pierwszym czytaniu. Oprócz względów politycznych, które najczęściej przesądzają o braku poparcia dla danego projektu, należy zwrócić uwagę na nierzadko wątpliwą jakość tych projektów. Zdarza się, że dotyczą problemów mocno kontrowersyjnych (np. możliwość uczestnictwa dzieci w polowaniach)³⁰⁵, mało realnych do zrealizowania z powodu braku środków publicznych na ich finansowanie albo nieodpowiednio uzasadnionych.

Obserwacja praktyki stosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie napawa optymizmem. Mała liczba uchwalanych ustaw wnoszonych do Sejmu jako projekty obywatelskie świadczy o jej ornamentacyjnym znaczeniu dla polskiego systemu prawnego. W literaturze przedmiotu także zwraca się uwagę, że „obywatelska inicjatywa ustawodawcza w istniejącej postaci nie wspiera przywoływanych przy jej tworzeniu zasad suwerenności i władztwa ludu, nie sprzyja partycypacji w polityce ani uspołecznianiu procesów stanowienia prawa”³⁰⁶.

Uważam zatem, że mimo że realizacja funkcji tej instytucji w postaci wszczęcia postępowania ustawodawczego sprawia, że ma ona „najbardziej realny wpływ na system prawny”³⁰⁷, to nie determinuje to jej faktycznego znaczenia. Moim zdaniem ten

³⁰⁵ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, druk nr 49, Sejm IX kadencji.

³⁰⁶ E. Nalewajko, B. Post, *Iluzja...*, s. 126.

³⁰⁷ A. Chmielarz-Grochal, *op. cit.*, s. 36.

stan rzeczy jest spowodowany polityczną niechęcią do uchwalania obywatelskich ustaw, która z kolei może wynikać ze słabej jakości obywatelskich projektów ustaw. Poziom ten zaś według mnie jest spowodowany brakiem odpowiednich narzędzi i wsparcia merytorycznego na etapie opracowywania projektu i uzasadnienia. Bez konkretnych zmian w tym zakresie trudno oczekiwać, że inicjatywa ludowa będzie mogła służyć wzmocnieniu demokratyczności procesu legislacyjnego.

Niewątpliwie konstytucyjne umocowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wpływa na podniesienie rangi tej instytucji spośród pozostałych pozakonstytucyjnych mechanizmów partycypacji. W moim przekonaniu trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, aby bezpośrednie zakotwiczenie inicjatywy ludowej w ustawie zasadniczej znacząco wpływało na efektywność tej instytucji. Zasadnicze znaczenie w tym względzie ma regulacja tego mechanizmu demokracji partycypacyjnej na poziomie ustawowym. Aby wypełnić deficyt środków gwarantujących skuteczność obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, warto rozważyć nowelizację jej ustawowego unormowania w Polsce. W celu poprawy jakości projektów obywatelskich należy zastanowić się nad różnymi formami pomocy oferowanej inicjatorom projektów obywatelskich. Rzetelne opracowanie projektu ustawy i uzasadnienia, które będą spełniać wymogi nałożone przez prawo, jest zadaniem trudnym. Wymaga niejednokrotnie specjalistycznej wiedzy, której obywatele nie muszą posiadać. W konsekwencji warto pochylić się nad pomysłem instytucjonalnej pomocy w opracowaniu projektów obywatelskich albo dodatkowego źródła finansowania pomocy merytorycznej udzielanej inicjatorom w opracowaniu projektu.

Praktyka pokazuje, że 3-miesięczny termin przewidziany na zbieranie podpisów jest niewystarczający. Jednak to nie długość tego terminu, ale sposób jego liczenia jest problematyczny. Jestem zdania, że termin na zebranie podpisów powinien być liczony od momentu ogłoszenia nabycia osobowości prawnej przez komitet inicjatywy, które z kolei powinno być publikowane w dzienniku urzędowym przez organy władzy publicznej. Proponowane rozwiązanie pomogłoby wypełnić konstytucyjny obowiązek uzyskania poparcia w ustawowym reżimie czasowym.

Sam sposób zbierania podpisów w perspektywie rozwoju cyfryzacji jest według mnie nieco anachroniczny. Połączenie sposobu tradycyjnego z możliwością złożenia odpowiednio uwierzytelnionego podpisu elektronicznego pod projektem opublikowanym na stronie internetowej komitetu mogłoby się przyczynić do skrócenia czasu niezbędnego do zebrania wymaganej liczby podpisów.

W mojej ocenie istotnego wzmocnienia wymaga także pozycja przedstawiciela komitetu w pracach sejmowych nad obywatelskim projektem ustawy. Regulamin Sejmu powinien zapewniać możliwość realizacji konstytucyjnego uprawnienia wnioskodawcy (jego bowiem reprezentuje) do wycofania projektu oraz złożenia autopoprawki. Obecnie – jak podkreśla doktryna – są to uprawnienia wątpliwe. Przedstawiciel komitetu powinien mieć także zapewnione prawo do uczestnictwa w pracach parlamentarnych nad uchwaloną już ustawą, obecnie udział ten jest uzależniony od stosownego zaproszenia Marszałka Sejmu.

Z obserwowanej przeze mnie praktyki sejmowej wynika, że częściowe wyłączenie zasady dyskontynuacji w odniesieniu do projektów obywatelskich nie pełni funkcji ochronnej. Przypadki projektów obywatelskich, których proponowane rozwiązania tracą aktualność, nie należą do rzadkości. Konieczne wydaje się zatem zobligowanie Sejmu do zajęcia się projektowanymi rozwiązaniami, zanim ulegną dezaktualizacji, przez wyznaczenie końcowego terminu zakończenia prac nad projektem w Sejmie. Moim zdaniem realnym terminem jest 18 miesięcy od pierwszego czytania projektu. Zmiany dotyczące harmonogramu prac nad obywatelskimi projektami ustawy wymagają nowelizacji regulaminu Sejmu. Wobec zasady równości podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą rozwiązanie to może spotkać się z krytyką jako uprzywilejowujące inicjatywę ludową, jednakże wyjątkowy, społeczny charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej powoduje, że warto zastanowić się nad jego zasadnością.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza dość często była przedmiotem zainteresowania doktryny, która dostrzegała problemy z jej skutecznością i formułowała wiele uwag *de lege ferenda*³⁰⁸ (proponowano m.in. uchwalenie nowej ustawy określającej tryb postępowania z obywatelską inicjatywą ustawodawczą), które wciąż nie zostały zrealizowane. Mimo to można mieć nadzieję, że wysuwane postulaty doczekają się spełnienia w postaci odpowiednich nowelizacji, które wzmocnią znaczenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako skutecznej instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw.

Drugą poddawaną analizie w rozdziale 3 niniejszej pracy instytucją partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw była petycja. Przyjęte w art. 63 Konstytucji

³⁰⁸ Zob. m.in. P. Uziębło, *Obywatele...*, s. 77; A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 89–97; E. Gierach, *Głos...*, s. 204.

RP prawo petycji to polityczne prawo wolnościowe o długiej tradycji w polskim systemie konstytucyjnym. Korzystająca z niego jednostka ma możliwość udziału w „procesach podejmowania lub wpływania na treść ostatecznych decyzji państwowych (publicznych)”³⁰⁹. Można zatem uznać, że petycja stanowi konstytucyjne narzędzie partycypowania obywateli także w procesie prawotwórczym. W podejmowanych rozważaniach analizie poddawałam wyłącznie petycje składane do Sejmu RP.

Petycje składane do Sejmu RP z reguły zawierają żądanie dokonania określonych zmian ustawowych i inspirują tym samym sejmową Komisję do Spraw Petycji do wniesienia inicjatywy ustawodawczej w zakresie poruszonym w petycji. W mojej ocenie istota petycji kierowanych do Sejmu RP kryje się w prawotwórczym (inspirującym) charakterze tego prawa, z kolei ładunek informacyjny, jaki niesie treść petycji, jest istotny, ale nie wiodący. Abstrahując od tej uwagi, pragnę wskazać, że obywatele składający petycje do Sejmu RP mogą partycypować w procesie stanowienia prawa i realizować zarówno prawotwórczą (inspirującą), jak i informacyjną (konsultacyjną) funkcję tej instytucji.

Petycje składane do Sejmu RP nie są elementem postępowania ustawodawczego. Obywatele wnoszący petycje do Sejmu mogą uczestniczyć w procesie legislacyjnym na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania ustawodawczego. Obywatele wnoszący petycje do Sejmu RP z żądaniem zmiany prawa w pewnym sensie partycypują w pracach nad projektem ustawy.

Liczba petycji przedkładanych do rozpatrzenia sejmowej Komisji do Spraw Petycji w trakcie VIII, IX i X kadencji Sejmu do 31 grudnia 2024 r. (łącznie 1748) świadczy o tym, że instytucja ta cieszy się dużym zainteresowaniem obywateli. Według mnie przesądza o tym realna możliwość partycypacji obywatelskiej w procesie tworzenia prawa, zapewniona przez realizację inspirującej funkcji petycji skutkującej wystąpieniem przez Komisję do Spraw Petycji z projektem ustawy będącym spełnieniem żądania wyrażonego w treści petycji, a następnie wszczęciem postępowania ustawodawczego. Uchwalone w ten sposób ustawy zostały zainspirowane przez niewielki odsetek petycji, mimo to w mojej ocenie petycje mają ogromny potencjał sprawczy, a ich znaczenie podkreśla konstytucyjne mocowanie. Uważam jednak, że dla skuteczności petycji składanych do Sejmu RP decydujące

³⁰⁹ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Prawo...*, s. 255.

znaczenie ma sposób uregulowania tej instytucji partycypacji obywatelskiej na poziomie ustawowym i regulaminowym.

Perspektywa ta pozwala na sformułowanie wniosku *de lege ferenda* związanego ze zwiększeniem jakości petycji, w szczególności tych składanych do Sejmu RP. Analiza sprawozdań z przebiegu posiedzeń Komisji do Spraw Petycji pokazuje, że komisja niejednokrotnie nie uwzględniła żądań będących przedmiotem rozpatrywanych petycji ze względu na brak celowości i zasadności proponowanych rozwiązań³¹⁰. Postulaty autora petycji w dużej mierze są oparte na jego subiektywnych odczuciach, tym samym często dają nieprawdziwy obraz rzeczywistości. Możliwe, że sytuacja ta poprawiłaby się po rozszerzeniu ustawowych wymogów formalnych stawianych petycji o konieczność załączenia uzasadnienia żądania będącego treścią petycji. Uzasadnienie powinno precyzyjnie określić cel proponowanych zmian, a także wskazać oczekiwany efekt spełnienia żądania. Trudno wymagać, aby uzasadnienie to było oparte na wynikach badań naukowych lub przedstawiało specjalistyczną wiedzę obywateli wnoszących petycje. Z pewnością jednak konieczność uzasadnienia celowości postulowanych w petycji żądań wymagałaby od autorów głębszej refleksji, co w konsekwencji mogłoby wpłynąć na poprawę jakości wnoszonych do Sejmu petycji i jednocześnie zwiększyć szanse na ich pozytywne rozpatrzenie przez Komisję do Spraw Petycji.

Petycje złożone do Sejmu RP cieszą się częściowym wyłączeniem zasady dyskontynuacji, gdy nie zostały rozpatrzone ze względu na koniec kadencji. Wyjątek ten przestaje obowiązywać, gdy Komisja do Spraw Petycji wniosła projekt ustawy będący spełnieniem żądania zawartego w petycji, a toczące się postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone przed upływem kadencji. Trudno oczekiwać, że taki obrót spraw będzie satysfakcjonował składających petycje i zachęcał ich do aktywniejszej partycypacji. Ważne jest zwiększenie ochrony praw autorów petycji oraz szans jej skutecznej realizacji. Proponuję, by nowa Komisja do Spraw Petycji pochyliła się nad tego rodzaju projektami ustaw wniesionymi przez jej przewodniczkę w celu rozstrzygnięcia, czy mogą być ponownie przedłożone do laski marszałkowskiej. Działanie takie pozwoli zwiększyć efektywność podejmowanej w ramach petycji partycypacji obywatelskiej.

³¹⁰ Np. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Petycji, nr 68, z dnia 9 czerwca 2021 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 9–10; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Petycji, nr 37, z dnia 14 stycznia 2021 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 14–17.

Rozdział IV

Pozakonstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP

4.1. Konsultacje społeczne

4.1.1. Uwagi wprowadzające

Konsultacje społeczne stanowią element dyskursywnego modelu tworzenia prawa, który zakłada szeroki udział zainteresowanych podmiotów, w szczególności podmiotów społecznych¹. O znaczeniu konsultacji społecznych, a szerzej: procedur konsultacyjnych i opiniodawczych w procesie stanowienia ustaw przekonuje doktryna, która obszernie komentuje potrzebę ich przeprowadzania². Zagadnienie to stało się także przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei w licznych wypowiedziach przedstawicieli środowisk zajmujących się monitorowaniem przebiegu prac legislacyjnych zwraca się uwagę na niewystarczający stopień wykorzystywania procedur konsultacyjnych w procesie ustawodawczym³.

Konsultacje społeczne nie zostały bezpośrednio wymienione w tekście Konstytucji RP, co jednak nie przekreśliło doniosłości tej problematyki. Wymóg zasięgnięcia opinii podmiotów objętych zakresem planowanych regulacji został wpisany w katalog czynności, które zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej⁴ powinny poprzedzać decyzję o przygotowaniu projektu ustawy. Proces konsultacyjny „umożliwia [...] zapoznanie się z punktem widzenia środowiska, którego przepisy dotyczą, ponieważ często wyobrażenia prawodawcy i adresatów aktu mogą być

¹ Zob. W. Staśkiewicz, *Model legislacji do wymiany*, „Decydent & Decision Marker” 2008, <http://decydent.pl/stanowienie-prawa-2/> [dostęp: 24 kwietnia 2024 r.]; T. Biernat, *Legislacja. Analiza procesu*, Kraków 2016, s. 48–51, 121.

² Zob. np. M. Jabłoński, *Konsultacje publiczne i inne instytucje partycypacji obywatelskiej*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 107–108; S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 499.

³ Zob. np. Fundacja im. Stefana Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego*, Warszawa 2018, s. 12; G. Kopińska, K. Izdebski, M. Berek, P. Frączak, P. Wołejko, *Polski Bezład Legislacyjny. XV Raport z Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu*, Warszawa 2023, s. 45–46; *Barometr Prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Raport Grant Thornton*, XI edycja 2023, s. 16.

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

całkowicie rozbieżne”⁵. Z tego względu już na etapie projektowania konkretnych rozwiązań wymaga się uwzględnienia różnych stanowisk i postulatów zainteresowanych podmiotów⁶. Bez rzetelnie przeprowadzonych konsultacji trudno o osiągnięcie konsensusu i uzyskanie wstępnej społecznej akceptacji projektowanych rozwiązań⁷.

Jeszcze do niedawna jedynym przepisem w regulaminie Sejmu odwołującym się do instytucji konsultacji był art. 34 ust. 3, zgodnie z którym uzasadnienie projektu ustawy powinno „przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy”. Wymagania te po raz pierwszy określono w regulaminie Sejmu PRL z 1986 r. i w zasadniczo niezmiennym kształcie obowiązywały one do 31 sierpnia 2024 r.

W odniesieniu do poprzednich wersji tego przepisu należy wskazać, że początkowo regulaminowym obowiązkiem konsultacji objęto wszystkie projekty ustaw. W praktyce wypełnienie tego zobowiązania napotykało trudności, które wpłynęły na nowelizację art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w 1998 r.⁸ Na mocy tej nowelizacji do przepisu dodano zdanie drugie, zgodnie z którym „[w] wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”. W rzeczywistości w wyniku tej zmiany scedowano odpowiedzialność w zakresie obowiązku konsultowania poselskich i komisyjnych projektów ustaw na Marszałka Sejmu, utrwalono jednocześnie naganną praktykę omijania rządowego trybu przygotowania ustawy, wymagającego przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu⁹. Nierzadko opracowane w resortach projekty ustaw formalnie wnoszono jako

⁵ T. Szewc, *Prawo legislacyjne*, Kraków 2021, s. 44; Powtórzenie za: L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2015, s. 27.

⁶ Zob. M. Jabłoński, *Konsultacje...*, s. 107.

⁷ *Ibidem*; *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019, s. 19.

⁸ Zob. Uzasadnienie do projektu uchwały o zmianie uchwały – Regulamin Sejmu RP, druk nr 267, Sejm III kadencji. „Wówczas powstawał dylemat, w jaki sposób powinna zachować się Wysoka Izba, czy z jednej strony obowiązek poddania takich projektów konsultacji [związkom zawodowym] jest wprost możliwy do wyczytania z ustaw, które przewidują takie prawo organizacji upoważnionej do wypowiedzania się w tej kwestii, a z drugiej strony jaki jest tryb zarządzania tego rodzaju konsultacji” (Wypowiedź posła P. Jankiewicza, *Sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 17, 19 i 18 czerwca 1998 r.*, Warszawa 1998, s. 79).

⁹ Zgodnie z § 21 pkt 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2024 r., poz. 806.

projekty poselskie, w stosunku do których regulamin Sejmu nie nakładał takiego obowiązku¹⁰.

Doświadczenia te stały się inspiracją do przeprowadzonej na mocy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ nowelizacji w zakresie określonej regulaminowo procedury konsultacyjnej¹². Nowela ta została przede wszystkim podyktowana koniecznością realizacji jednego z tzw. kamieni milowych związanych z wypłatą środków z KPO¹³ dotyczących usprawnienia procesu stanowienia prawa w Polsce. Reforma zakładała m.in. zmiany w regulaminie Sejmu polegające na wprowadzeniu obowiązkowej oceny skutków regulacji i konsultacji społecznych w odniesieniu do poselskich i senackich projektów ustaw¹⁴.

Przeprowadzona nowelizacja regulaminu Sejmu, wprowadzająca instytucję konsultacji społecznych, odpowiada na wysuwany od lat postulat większej inkluzyjności procesu stanowienia ustaw. W 2008 r. W. Staśkiewicz przy ocenie obowiązującego w Polsce modelu procesu ustawodawczego określił go jako „archaiczny, [...] operujący wzorami zaczerpniętymi z czasów PRL-u”, a przez to mocno dysfunkcjonalny¹⁵. Ocena ta była wynikiem wyłączenia z procesu stanowienia prawa obywateli¹⁶. Autor ten przekonywał, że „[...] w społeczeństwie obywatelskim proces legislacyjny musi być transparentny i nie może wykluczać obywateli z procesu

¹⁰ Zob. S. Patyra, *Konsultacje...*, s. 509. Z tzw. poselskich bajpasów (tj. pominięcia konsultacji) w 2023 r. skorzystało w przypadku 26% wszystkich ustaw uchwalonych w tym roku (*Gospodarka głupcze! Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Raport Grant Thornton*, X edycja 2024, s. 15).

¹¹ M.P. z 2024 r., poz. 751.

¹² Zmiany nie obejmują elementów procedury konsultacyjnej (nie są one szczegółowo analizowane w niniejszym opracowaniu) przewidzianych w art. 36 ust. 6–9 regulaminu Sejmu, zgodnie z którymi: „6. Rozpatrywanie ustaw (uchwał), których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. 7. Organizacje samorządowe, o których mowa w ust. 6, mają prawo, w ciągu 14 dni od otrzymania projektu ustawy (uchwały), do przedstawienia opinii. 8. Opinie przekazywane w terminie, o którym mowa w ust. 7, dostarcza się odpowiednio członkom komisji sejmowych bądź wszystkim posłom. 9. Przedstawiciele samorządów mają prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowych”. Więcej na temat przywoływanych regulacji w: E. Gierach, *Art. 36, [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 240–243.

¹³ Decyzja wykonawcza Rady (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2023) 745 final.

¹⁴ Komponent F2.1. załącznika do decyzji wykonawczej Rady (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

¹⁵ Zob. W. Staśkiewicz, *Rozumowania prawnicze w procesie legislacyjnym*, [w:] *Rozumność rozumowań prawniczych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2008, s. 113.

¹⁶ *Ibidem*.

tworzenia prawa¹⁷. Regulamin Sejmu do czasu wejścia w życie przepisów przewidujących konsultacje społeczne, tj. 31 października 2024 r., nie zapewniał udziału w procesie stanowienia ustaw wszystkim zainteresowanym podmiotom. Konsultacje, o których była mowa w przepisie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu przed zmianą, tylko w ograniczonym zakresie mogły być określane jako „konsultacje społeczne”¹⁸, a mianowicie jedynie tam, gdzie były prowadzone z „reprezentantami szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego”¹⁹. W przeważającej mierze regulaminowy obowiązek konsultacji był spełniany z udziałem podmiotów o charakterze publicznoprawnym i branżowym, umocowanych w kwestii konsultowania w konkretnych regulacjach ustawowych. Istotnie taka formuła konsultacji służyła w większym stopniu profesjonalizacji procesu ustawodawczego aniżeli jego uspołecznianiu. W rzeczywistości bowiem pojedynczy obywatel był pozbawiony bezpośredniej możliwości konsultowania projektowanych rozwiązań.

Dokonana w lipcu 2024 r. nowelizacja regulaminu Sejmu ma przeciwdziałać takiej sytuacji. W ramach przyjętej w art. 34a regulaminu Sejmu instytucji konsultacji społecznych uwagi do projektu ustawy mogą składać niemal wszyscy zainteresowani. Z tego względu można oczekiwać, że konsultacje społeczne będą mieć fundamentalne znaczenie dla urzeczywistnienia partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw. Bez cienia przesady można stwierdzić, że nowelizacją regulaminu Sejmu z lipca 2024 r. wprowadzono rewolucyjne rozwiązania dla polskiego parlamentaryzmu, które – o ile będą stosowane prawidłowo – mogą znacząco podnieść jakość krajowego ustawodawstwa. Konsultacje społeczne mimo ich niewiążącego charakteru mają do „odegrania istotną rolę w zapewnieniu wysokiej jakości tworzonego przez Sejm prawa”²⁰. Są narzędziem pozyskiwania informacji „przydatnych w toku procesu legislacyjnego”²¹. Z kolei przydatność tych informacji mierzy się efektywnością stanowionych regulacji.

Wymaga także odnotowania to, że instytucja konsultacji społecznych została umocowana ustawowo. Na mocy ustawy z dnia 25 września 2024 r. o zmianie ustawy

¹⁷ W. Staśkiewicz, *Model...*

¹⁸ E. Popławska, *Konsultacje społeczne jako instrument kontroli legalności ustawy w Sejmie*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 207.

¹⁹ P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, s. 362.

²⁰ E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 207.

²¹ P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 195.

o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²² do ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²³ dodano Rozdział 2a zatytułowany „Wysłuchanie publiczne i konsultacje społeczne” jako uzupełnienie regulaminowych regulacji nowej instytucji prawnej dotyczącej postępowania ustawodawczego, tj. konsultacji społecznych. Uzupełnienie to uzasadniano koniecznością „określenia zakresu i zasad przetwarzania danych osobowych uczestników konsultacji”²⁴, a także zasadnością „wprowadzenia podstaw moderowania wypowiedzi uczestników konsultacji w celu przeciwdziałania zamieszczaniu treści sprzecznych z prawem (np. tzw. mowy nienawiści)”²⁵. Zgodnie z niezwykle pojemną definicją działalności lobbingowej, którą zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy lobbingowej „jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”, zdecydowano, że konsultacje społeczne, podobnie jak wysłuchanie publiczne, mieszczą się w tej definicji.

Z uznaniem należy odnieść się do stworzenia ustawowej podstawy konsultacji społecznych, co niewątpliwie podniosło prawną rangę tej instytucji i wykreowało ustawowe prawo do udziału w konsultacjach społecznych projektów ustaw. Z pewnym zastrzeżeniem należy jednak przyjąć wybór ustawy lobbingowej jako aktu, w którym umocowano konsultacje społeczne. Uregulowanie konsultacji społecznych wraz z zawodową działalnością lobbingową w jednym akcie normatywnym rodzi ryzyko „pomieszania” czy inaczej „zredefiniowania pojęć, które jest obce nie tylko dotychczasowym ustaleniom teoretycznym, ale również intuicji językowej”²⁶. W doktrynie bowiem nierzadko lobbing – którego regulacja jest przecież istotą ustawy lobbingowej – rozumiany jest jako forma wpływu na proces decyzyjny przez różne grupy interesu (ekonomiczne, zawodowe, społeczne, polityczne itd.)²⁷ czy inaczej grupy nacisku²⁸. Z kolei istotą konsultacji społecznych jest wnoszenie uwag do projektu

²² Dz.U. z 2024 r., poz. 1535.

²³ Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

²⁴ Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, druk nr 650, Sejm X kadencji, s. 1.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ P. Radzewicz, *Art. 70a*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 396. Cytowane uwagi odnoszą się do wysłuchania publicznego, niemniej pozostają aktualne także w odniesieniu do konsultacji społecznych.

²⁷ Zob. M.M. Wiszowaty, *Lobbing*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 469.

²⁸ P. Kuczma zwracał uwagę, że „obecnie nie ma sensu wprowadzać rozróżnienia pomiędzy grupami nacisku a grupami interesu. [...] Grupy interesu mogą bowiem dla realizacji założonego celu stosować

ustawy przez wszystkie zainteresowane podmioty. Uwagi te można składać jako reprezentant zarówno pojedynczego stanowiska, jak i stanowiska większej grupy. O ile lobbying w jego doktrynalnym znaczeniu wiąże się z formą nacisku, o tyle konsultacje społeczne są dalekie od jakichkolwiek form nacisku. Instytucja ta ma służyć poprawie jakości tworzonego prawa, ma być formą wsparcia merytorycznego w procesie stanowienia konkretnej ustawy i dostarczać informacji na temat opinii społecznej. Innymi słowy, ma stanowić platformę wymiany poglądów na temat projektowanych rozwiązań. Żłudne byłoby przeświadczenie, że lobbyści nie będą korzystać z konsultacji społecznych w celu forsowania swoich interesów. Należy jednak pamiętać, że konsultacje społeczne w procesie stanowienia ustaw mają inną funkcję niż działalność podejmowana przez lobbystów.

Pomimo zdystansowanej postawy wobec regulowania konsultacji społecznych w ustawie lobbyingowej ze zrozumieniem należy podejść do działania ustawodawcy, który zdecydował się na ten krok. W krajowym systemie prawnym brakuje aktów normatywnych, które przedmiotowo korespondowałyby z instytucją konsultacji społecznych jako formą partycypacji obywateli w procesie stanowienia ustaw²⁹. Tym samym należy powtórzyć postulat doktryny w sprawie wprowadzenia ustawy poświęconej dialogowi społecznemu bądź ustawy o tworzenia prawa³⁰ jako aktów właściwych dla regulacji instytucji konsultacji społecznych.

Rozważania podejmowane w dalszej części podrozdziału oprócz instytucji konsultacji społecznych będą dotyczyć także tej formuły konsultacji, którą do niedawna przewidywał przepis art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu. Przy czym – zgodnie z tym, co podkreślano w uzasadnieniu projektu noweli regulaminu Sejmu z lipca 2024 r. – wprowadzone konsultacje społeczne nie zastępują rozwiązań dotyczących konsultowania projektów ustaw, o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, lecz jedynie je uzupełniają. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych z przepisu tego usunięto terminy „konsultacje” i „warianty” i pozostawiono obowiązek zasięgnięcia

nacisk. Trudno sobie także wyobrazić, aby grupy nacisku stosujące tę formę aktywności (nacisk) nie działały dla promocji pewnego pomysłu czy ideologii (celu)” (Zob. P. Kuczma, *Lobbying w Polsce*, Toruń 2010, s. 21).

²⁹ Zob. P. Radziejewicz, *Art. 70a...*, s. 396. Podobne uwagi w odniesieniu do ustawowej regulacji wysłuchania publicznego formułował także P. Kuczma: *idem, Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 622.

³⁰ Zob. np. S. Wronkowska, J. Wróblewski, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6, s. 3; J. Szymanek, *O potrzebie optymalizacji modelu prawotwórstwa*, „Studia Politologiczne” 2017, nr 45, s. 215.

opinii jako najbardziej oddający istotę czynności uregulowanej w tym przepisie. Zabieg ten tłumaczy, dlaczego uwagi kreślone poniżej w odniesieniu do przepisu art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w poprzednio obowiązującym brzmieniu w znacznej mierze pozostają aktualne także po nowelizacji tego przepisu. Szerokie ujęcie rozwiązań konsultacyjnych przewidzianych w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP przyjęte w niniejszym podrozdziale pozwoli kompleksowo spojrzeć na omawianą problematykę i uwzględnić dotychczasowy dorobek doktryny, praktykę i orzecznictwo konstytucyjne w tym zakresie. Analiza dotychczasowego modelu konsultacji uwypuklająca jego mankamenty może okazać się niezwykle przydatna w procesie wdrażania nowego modelu konsultacji społecznych i może pomóc zminimalizować ryzyko powtarzania nagannych praktyk.

4.1.2. Zakres podmiotowy konsultacji społecznych

Punktem wyjścia do wyznaczenia zakresu podmiotowego konsultacji, które do niedawna przewidywał art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, była przyjęta w tym przepisie formuła: „w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy”. Formuła ta obowiązuje w dalszym ciągu i pomaga wyznaczać zakres podmiotowy obowiązku polegającego na zasięgnięciu opinii.

Komentowana formuła, przed nowelizacją art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, pozwalała na wyodrębnienie konsultacji fakultatywnych i konsultacji obligatoryjnych³¹. W przypadku tych pierwszych decyzja w sprawie wyboru konsultowanych podmiotów należała do wnioskodawcy³². W odniesieniu do konsultacji obligatoryjnych zakres podmiotowy wyznaczały konkretne ustawy przewidujące taki obowiązek. Bez względu na charakter przeprowadzonych konsultacji wnioskodawca był zobowiązany poinformować o ich wynikach. Nie oznaczało to jednak zobowiązania do uwzględniania efektów konsultacji w tekście projektu ustawy.

Obecnie przywoływana w art. 34 ust. 3 formuła: „w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy” pomaga w dokonywaniu oceny, kiedy zasięgnięcie opinii jest obowiązkiem wnioskodawcy, a kiedy nim nie jest. Innymi słowy, pomaga ustalić, u których podmiotów wnioskodawca może, a u których powinien zasięgnąć opinii na temat projektowanych rozwiązań.

³¹ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 219.

³² Zob. P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7...*, s. 195.

Określenie katalogu podmiotów, z którymi wnioskodawca był zobowiązany skonsultować dany projekt, było problematyczne ze względu na zróżnicowanie i obszerność regulacji przewidujących taki obowiązek³³. Problem ten pozostaje aktualny. Dotychczas pomoc w ustaleniu tego katalogu stanowiły zestawienia przygotowane przez służby prawne Kancelarii Sejmu³⁴. Zestawienia te także obecnie służą pomocą w wypełnianiu obowiązku zasięgnięcia opinii. Ze względu na to, że ustawodawca wyposaża w uprawnienia opiniodawcze nowe podmioty, należy to monitorować, a wspomniane listy podmiotów na bieżąco uaktualniać.

W doktrynie podmioty uprawnione do konsultacji dzielono na podstawie różnych kryteriów. Przykładowo E. Popławska dokonała podziału na podmioty publiczne i niepubliczne³⁵. Autorka do pierwszej grupy zaliczyła podmioty, których uprawnienia opiniodawcze wiążą się z realizacją powierzonych im zadań ustrojowych. Należą do nich m.in.: Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Prokurator Generalny i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Na tym tle należy wyróżnić KRS, której kompetencje opiniodawcze w zakresie „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP) są mocowane konstytucyjnie. Z tego względu brak zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa w przypadku projektu ustawy dotyczącego tej materii będzie się wiązało z naruszeniem konstytucyjnych elementów postępowania ustawodawczego³⁶. Konsultacje z podmiotami publicznymi służą profesjonalizacji procesu tworzenia prawa. W ocenie E. Popławskiej „[i]ch wiedza wynikająca ze znajomości przedmiotu regulacji oraz praktyki pozwala na właściwą ocenę przydatności przyjęcia nowych przepisów i oceny ich treści, także na ocenę ich zgodności z normami rangi ponadustawowej”³⁷. Konsultacje z podmiotami publicznymi określano „konsultacjami instytucjonalnymi”.

³³ Więcej o praktycznych trudnościach w ustaleniu zakresu podmiotowego konsultacji m.in. w: P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie zakresu obowiązku przeprowadzania konsultacji dotyczących poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 3, s. 48–56.

³⁴ Zob. np. M. Zubik, *Informacja na temat podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 94–99; R. Tymiński, *Informacja prawna na temat podmiotów ustawowo uprawnionych do opiniowania projektów ustaw w trybie 34 ust. 3 oraz skutków prawno-konstytucyjnych naruszenia przepisów art. 34 ust. 3 i 34 ust. 7 (stan na dzień 31.08.2005)*, [w:] *Ustawy 2001–2005. Sejm IV kadencji*, Warszawa 2006.

³⁵ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 221.

³⁶ Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie w wyrokach z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52 oraz z 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, nr 10, poz. 129 stwierdził niekonstytucyjność badanej ustawy z powodu naruszenia trybu przewidzianego do jej wydania w zakresie nieprawidłowości procedury konsultacyjnej z Krajową Radą Sądownictwa.

³⁷ E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 221.

W grupie podmiotów niepublicznych można wyróżnić kilka podgrup, tj. samorządy zawodowe (np. Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Naczelna Rada Lekarska, Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, Krajowa Rada Biegłych Rewidentów, samorząd zawodowy psychologów); partnerów społecznych (np. organizacje rolników, organizacje pracodawców, związki zawodowe); Kościoły i inne związki wyznaniowe (np. Rada Kościoła Starokatolickiego Mariawitów, Rada Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego, zarząd Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich) oraz inne podmioty (np. Rada Poczty Polskiej, Krajowa Reprezentacja Doktorantów). W literaturze przedmiotu konsultacje z grupą podmiotów niepublicznych określano mianem „konsultacji społecznych”³⁸. Podgrupy te, wyodrębnione ze względu na wspólną cechę (zawód, wyznanie, sytuację życiową), są elementem społeczeństwa obywatelskiego. Jak jednak zwracał uwagę P. Kuczma, bliższa analiza tej grupy podmiotów prowadzi do wniosku, że są to głównie podmioty branżowe, reprezentujące partykularne interesy. Wskazywano, że „[k]onsultacje prowadzone z nimi tylko z pozoru mają zatem odzwierciedlać dążenia do uwzględnienia interesu społecznego (ogólnego)”³⁹.

W konsekwencji nie można jednoznacznie przyjąć, że obowiązujące przed nowelą z 2024 r. przepisy regulaminu Sejmu odwołujące się do procedur konsultacyjnych zapewniały uczestnictwo i autentyczny wpływ wszystkim zainteresowanym na proces stanowienia ustaw. Warto zauważyć, że w ocenie B. Banaszka „nie można nazwać «konsultacjami społecznymi» sytuacji, w której podmiot władzy publicznej arbitralnie decyduje o uczestnikach biorących w nich udział”⁴⁰. W demokratycznym modelu procesu ustawodawczego zagwarantowany udział w tym procesie powinny mieć wszystkie zainteresowane podmioty. Jak zwracała uwagę A. Syryt, „[...] prawodawca powinien ułatwiać jednostkom wyrażanie opinii w sprawie podejmowanych decyzji, tak aby zapewnić wszystkim udział w debacie publicznej na zasadzie równości szans”⁴¹.

³⁸ *Ibidem*, s. 362.

³⁹ P. Kuczma, *Model...*, s. 368. Za: W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO-PSL*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Konarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 58.

⁴⁰ B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 70.

⁴¹ A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 196.

Ustanowione na mocy nowelizacji regulaminu Sejmu z lipca 2024 r. konsultacje społeczne stanowią odpowiedź na przywoływany postulat doktryny. Cechą, która przesądza o odejściu od dotychczasowego modelu konsultacji, jest szeroki zakres podmiotowy konsultacji społecznych, uwzględniający co do zasady każdego zainteresowanego. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy lobbingowej przyjmowano, że „[w] założeniu prawo do udziału w konsultacjach społecznych ma być jak najszersze, co koresponduje z ideą «uspołecznienia» procesu stanowienia prawa”⁴². Ramowy zakres uprawnień do udziału w konsultacjach społecznych określa art. 9a ust. 3 ustawy lobbingowej, który stanowi, że „[u]wagi mogą być zgłoszone przez osobę fizyczną we własnym imieniu albo na rzecz osoby prawnej lub podmiotu innego niż osoba prawna”.

Dla określenia zakresu podmiotowego konsultacji społecznych istotne znaczenie ma art. 9b ustawy lobbingowej, w którym przyjmuje się, że „[z]głoszenia uwag dokonuje się z wykorzystaniem usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na podstawie porozumienia, o którym mowa w art. 19c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r., poz. 307 i 1222) [tj. porozumienia w sprawie udostępniania usług na ePUAP lub korzystania z usług sieciowych pozwalających na wykorzystywanie profilu zaufanego – przyp. W.W.R.], po uwierzytelnieniu osoby zgłaszającej uwagi w sposób określony w art. 20a ust. 1 tej ustawy”. Z treści tego przepisu wynika, że do zgłoszenia uwag wymagane jest uwierzytelnienie⁴³ osoby, która dokonuje przedmiotowego zgłoszenia. Obowiązek uwierzytelnienia został powtórzony w § 2 uchwały nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych⁴⁴, w którym określono, że „[k]onsultacje społeczne przeprowadza się z wykorzystaniem dedykowanego systemu informatycznego, za

⁴² Uzasadnienie do komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, druk nr 650, Sejm X kadencji, s. 3.

⁴³ Zgodnie z art. 3 pkt 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 2014, z późn. zm., s. 73) „uwierzytelnianie oznacza proces elektroniczny, który umożliwia potwierdzenie identyfikacji elektronicznej osoby fizycznej lub prawnej, lub potwierdzenie pochodzenia i integralności danych w postaci elektronicznej”. W krajowym ustawodawstwie brakuje definicji legalnej tego pojęcia. W myśl art. 3 pkt 1 rozporządzenia eIDAS „identyfikacja elektroniczna oznacza proces używania danych w postaci elektronicznej identyfikujących osobę, unikalnie reprezentujących osobę fizyczną lub prawną, lub osobę fizyczną reprezentującą osobę prawną”.

⁴⁴ <https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/UPS2024057.pdf> [dostęp: 25 marca 2025 r.].

pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu, z zachowaniem zasad uwierzytelniania uczestnika konsultacji społecznych, o których mowa w art. 9b ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 248 oraz z 2024 r., poz. 1535)”.

Uwierzytelnienie to może nastąpić z wykorzystaniem jednego ze sposobów identyfikacji, o którym mowa w art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴⁵. Mianowicie zgłaszający swoje uwagi może dokonać potwierdzenia swojej tożsamości m.in. przez profil zaufany (obejmujący także możliwość uwierzytelniania za pomocą bankowości elektronicznej), profil osobisty zawarty w warstwie elektronicznej dowodu osobistego czy aplikację mObywatel.

Przy określaniu katalogu podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych należy zatem zwrócić uwagę, kto jest uprawniony do założenia np. profilu zaufanego. W art. 3 pkt 14 ustawy o informatyzacji przyjmuje się, że profil zaufany to „[...] środek identyfikacji elektronicznej zawierający zestaw danych identyfikujących i opisujących osobę fizyczną, która posiada pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych, który został wydany w sposób, o którym mowa w art. 20c albo 20cb”. W dalszej kolejności należy wyjaśnić, że w świetle przepisów prawa cywilnego pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności (art. 11 Kodeksu cywilnego⁴⁶), natomiast ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat 13, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo (art. 15 Kodeksu cywilnego). W odniesieniu do treści art. 20c ustawy o informatyzacji podstawowym warunkiem założenia profilu zaufanego jest posiadanie numeru PESEL. Numer ten zgodnie z art. 7 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴⁷ nadawany jest z urzędu obywatelom polskim zamieszkującym na terytorium RP lub zamieszkującym poza granicami

⁴⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 1557, z późn. zm. Zgodnie z art. 20a ust. 1 ustawy o informatyzacji:

„1. Uwierzytelnienie użytkownika systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, w którym udostępniane są usługi online, wymaga użycia:

1) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 422 i 1222), lub 2) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej, lub 3) danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego, jeżeli te dane pozwalają na identyfikację i uwierzytelnienie wymagane w celu realizacji usługi online”.

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2024 r., poz. 1061, z późn. zm.

⁴⁷ Dz.U. z 2024 r., poz. 736.

Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ubieganiem się o polski dokument tożsamości, a także cudzoziemcom zamieszkałym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek zaś numer ten nadawany jest osobom obowiązany na podstawie odrębnych przepisów do posiadania numeru PESEL.

W nawiązaniu do powyższych ustaleń należy wskazać, że niewątpliwie udział w konsultacjach społecznych będą mogli zgłaszać: osoby dorosłe, małoletni, którzy ukończyli 13 lat, obywatele polscy, cudzoziemcy zamieszkujący terytorium RP oraz inne osoby fizyczne, którym nadano numer PESEL na podstawie odrębnych przepisów. Wszystkie wymienione osoby mają możliwość za pomocą profilu zaufanego dokonać uwierzytelnienia i zgłoszenia swoich uwag w procesie konsultacji społecznych. Osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie mają narzędzi umożliwiających ich uwierzytelnienie. Warto zauważyć, że rozporządzenie eIDAS pojęcie uwierzytelniania odnosi także do osób prawnych.

Ustawodawca krajowy zdawał sobie sprawę z braku odpowiedniego instrumentarium potrzebnego do uwierzytelniania osób innych niż fizyczne. Aby jednak umożliwić jak najszerszy dostęp do procesu konsultacji społecznych, w art. 9a ust. 3 ustawy lobbingowej zdecydowano się na przyjęcie formuły umożliwiającej taki dostęp. Uwagi na rzecz osób prawnych lub podmiotu innego niż osoba prawna mogą być zgłoszone przez osobę fizyczną. Rozwiązanie takie wiąże się jednak z pewnym ryzykiem, polegającym na podszywaniu się pod konkretny podmiot, np. organizację społeczną. W procesie konsultacji nie przewidziano weryfikacji prawdziwości składanych oświadczeń w zakresie reprezentacji konkretnego podmiotu. Nie można wykluczyć, że kwestia nie została uregulowana ze względu na brak wiążącego charakteru wyników konsultacji. Wydaje się jednak, że w praktyce pozostawienie tej materii poza obszarem regulacji może mieć znaczenie, dlatego zasadne jest jej określenie, a przede wszystkim umożliwienie weryfikacji tożsamości podmiotu konsultującego projekt na rzecz osób prawnych czy osób innych niż osoby prawne.

W kontekście obowiązku uwierzytelniania, którego spełnienie warunkuje możliwość zgłoszenia uwag w procesie konsultacji społecznych, należy zaznaczyć, że może on stanowić utrudnienie, w szczególności dla osób wykluczonych cyfrowo⁴⁸. Należy zatem się spodziewać, że w debacie publicznej mogą się pojawiać głosy

⁴⁸ Kwestia wykluczenia cyfrowego była przedmiotem refleksji Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS). Biuro sprzeciwiło się temu zarzutowi i wskazało, że dowód osobisty z warstwą elektroniczną umożliwiającą uwierzytelnienie w systemie teleinformatycznym można uznać za środek

sceptyczne wobec tego obowiązku, podkreślające jego nieproporcjonalność względem znaczenia uwag składanych w procesie konsultacji społecznych.

Zarówno treść uwag, jak i informacja o podmiocie, który się nimi dzieli, są istotne. Należy pamiętać, że uwagi przedstawiane w procesie konsultacji stanowią nośnik informacji dla podmiotów odpowiedzialnych za stanowienie prawa. Parlamentarzyści czerpią z nich wiedzę na temat opinii społecznej dotyczącej wprowadzanych rozwiązań. Ważna jest zatem nie tylko treść uwag i informacja o podmiocie je przedstawiającym, lecz także to, czy uczestnik procesu konsultacji nie podszywa się pod podmiot zajmujący się daną materią (np. organizacje społeczne, zawodowe) i nie wprowadza w błąd deputowanych do parlamentu.

Na koniec tej części rozważań należy wskazać na szeroki zakres podmiotowy konsultacji społecznych. Równie ważne jest też to, że w procesie konsultacji może uczestniczyć na takich samym zasadach zarówno pojedynczy obywatel, jak i grupa obywateli czy zinstytucjonalizowany podmiot.

4.1.3. Zakres przedmiotowy konsultacji społecznych

W myśl art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu informacje o zasięgniętych opiniach powinny zostać przedstawione w uzasadnieniu, które dołącza się do projektu ustawy. W brzmieniu tego przepisu przed nowelizacją, która nastąpiła w lipcu 2024 r., w uzasadnieniu należało przedstawić wynik przeprowadzonych konsultacji oraz poinformować o przedstawionych wariantach i opiniach.

Zakres przedmiotowy procedury, o której mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, nie zmienił się wraz z nowelizacją tego przepisu. Procedurze tej poddawane są projekty ustaw, zarówno całe akty normatywne, jak i ich poszczególne jednostki redakcyjne. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na konieczność poddawania konsultacjom także poprawek zgłoszonych w toku procedury ustawodawczej, jeśli wykraczają one poza pierwotny zakres treściowy projektu⁴⁹. W literaturze przedmiotu w odniesieniu do dyspozycji art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu przed nowelizacją

identyfikacji elektronicznej powszechnie dostępny (B. Bińkowska, *Notatka w sprawie założeń zmian ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, BEOS-WP-1083/24, opinia niepublikowana).

⁴⁹ Sprawa tzw. poprawki Zbonikowskiego. Ponieważ KRS nie miała możliwości opiniowania poprawki dotyczącej immunitetu sędziego, która jest związana z materią niezawisłości sędziowskiej, TK w wyroku z 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK ZU 2007/A, nr 10, poz. 129 orzekł niezgodność dodawanego przepisu ujętego w art. 2 w związku z art. 7 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

wskazywano, że rzeczywisty proces konsultacyjny powinien „przebiegać kilkietapowo, a więc obejmować najpierw możliwość wyrażenia opinii wobec założeń projektu ustawy, ewentualnych poprawek, a następnie gotowego już projektu aktu normatywnego”⁵⁰. Zastrzegano przy tym, że ograniczenie konsultacji do samych założeń projektu ustawy wydaje się niewystarczające do zapewnienia „minimalnych standardów partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa”⁵¹.

W przepisie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w brzmieniu sprzed nowelizacji nie różnicowano podmiotów, z którymi należało skonsultować projekt, w zależności od rodzaju wnioskodawcy. Zarówno w stosunku do projektów senackich, rządowych, prezydenckich oraz obywatelskich, jak i w odniesieniu do projektów komisyjnych i poselskich, w przypadku których odpowiedzialność za spełnienie tego wymogu spoczywała głównie na Marszałku Sejmu, obowiązek konsultacji wynikał z przepisów odrębnych ustaw. Uwaga ta odnosi się także do obowiązującego art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, z tą jednak różnicą, że w przepisie zrezygnowano z wyszczególniania projektów komisyjnych.

W ustawach przewidujących obowiązek zasięgnięcia opinii zakres działalności opiniodawczej danego podmiotu pozostaje uzależniony od rodzaju projektowanej materii, przy czym można wyróżnić podmioty uprawnione do opiniowania co do zasady wszystkich projektów ustaw. Mowa o SN⁵², Prokuratorze Generalnym⁵³, Krajowej Radzie Radców Prawnych⁵⁴ i Naczelnej Radzie Adwokackiej⁵⁵, których – jak zauważyła E. Popławska – „cehuje związek z praktyką stosowania prawa”⁵⁶. Autorka ta zwróciła uwagę na konieczność wyposażenia w kompetencje konsultacyjne także Rzecznika Praw Obywatelskich, który mógłby dzięki temu skuteczniej realizować

⁵⁰ M. Jabłoński, *Konsultacje...*, s. 119.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Zgodnie z art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2024 r., poz. 622, SN jest organem władzy sądowniczej powołanym do „opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego”.

⁵³ Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2024 r., poz. 390, „[o]bowiązki określone w art. 2 Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują przez: opiniowanie projektów aktów normatywnych”.

⁵⁴ Zgodnie z art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2024 r., poz. 499, „[d]o zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy: udzielanie opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków dotyczących unormowań prawnych”.

⁵⁵ Zgodnie z art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2022 r., poz. 1184, z późn. zm., „[d]o zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy: udzielanie opinii o projektach aktów prawodawczych oraz przedstawianie wniosków i postulatów w zakresie tworzenia i stosowania prawa”.

⁵⁶ E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 226.

swoje zadania ustrojowe już na etapie prelegislacyjnym i nie ograniczać się do „przeciwdziałania zaistniałym naruszeniom *ex post*”⁵⁷.

W przypadku pozostałych podmiotów przepisy ustaw statuujące ich kompetencje ograniczają je do materii mieszczącej się w zakresie działania danego podmiotu. Jako przykład można wskazać np. art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁵⁸, zgodnie z którym „[z]ałożenia i projekty aktów prawnych dotyczące danych osobowych są przedstawiane do zaopiniowania Prezesowi Urzędu”; art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁵⁹, zgodnie z którym „[o]rganizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami *związków zawodowych*. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa i projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy” czy art. 33 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa⁶⁰, zgodnie z którym „Krajowa Rada Izby [...] opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących architektury lub budownictwa”.

W praktyce ustalenie zarówno prawa danego podmiotu do opiniowania, jak i zakresu przedmiotowego tego prawa nie jest łatwe. Trudności te wynikają z nierzadko ogólnej, nieostrej i lakonicznej budowy przepisów przewidujących to uprawnienie⁶¹. Co więcej, ustawodawca przy formułowaniu obowiązku zasięgnięcia opinii używa różnych określeń: „w uzgodnieniu”, „po porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”. Niejednorodność ta stwarza trudności interpretacyjne, które podnosi Trybunał Konstytucyjny⁶².

W odniesieniu do konsultacji społecznych należy zaznaczyć, że przedmiot tej instytucji partycypacji obywatelskiej określony został w art. 34a regulaminu Sejmu. W przepisie tym przyjęto, że konsultacjom społecznym poddawane są poselskie oraz obywatelskie projekty ustaw (ust. 1), fakultatywnie zaś konsultacje społeczne mogą

⁵⁷ *Ibidem*, s. 228.

⁵⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 1781.

⁵⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 854.

⁶⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 551.

⁶¹ Zob. P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7...*, s. 197. Jako przykład bardzo ogólnikowego sformułowania zakresu przedmiotowego opinii można wskazać Komitet do spraw Pożytku Publicznego. Zgodnie z art. 34b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2023 r., poz. 571, „[d]o zadań Komitetu należy: opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”.

⁶² Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 232.

zostać przeprowadzone w odniesieniu do projektów ustaw wniesionych przez Senat lub Prezydenta (ust. 2). Komentowany przepis milczy na temat zarządzenia przez Marszałka Sejmu udostępnienia projektu ustawy wniesionego przez Radę Ministrów w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Oznacza to, że rządowe projekty ustaw, wbrew wcześniejszym zapowiedziom⁶³, nie mogą być poddawane procesowi konsultacji społecznych. W projekcie nowelizacji regulaminu Sejmu zakładano taką możliwość, ale – co warto odnotować – nie zyskała ona pełnej aprobaty ekspertów opiniujących ten projekt. Zdaniem P. Patyry „[p]rocedura konsultacji społecznych, ujęta w proponowanym przez wnioskodawcę art. 34a Regulaminu, w stosunku do rządowych projektów ustaw może mieć zatem wyłącznie charakter wtórny względem konsultacji przeprowadzonych na etapie rządowego postępowania przedlegislacyjnego, co samo w sobie przesądza o niezasadności jej wdrażania z punktu widzenia zasady racjonalnego ustawodawcy”⁶⁴. Odmienne stanowisko prezentowała J. Juchniewicz, która uważała za zasadne objęcie projektów rządowych dyspozycją art. 34a regulaminu Sejmu. Pogląd ten uzasadniała słabościami procesu konsultacji publicznych, które mogą skutkować zawężeniem zakresu konsultacji projektów rządowych⁶⁵.

Uczestnicy konsultacji społecznych mogą zgłaszać swoje uwagi zarówno do całych projektów ustaw, jak i poszczególnych przepisów projektu. Co więcej, przedmiotem konsultacji społecznych, o ile Marszałek Sejmu dokona stosownego zarządzenia, mogą być także autopoprawki, które na podstawie art. 36 ust. 1a regulaminu Sejmu, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, ma prawo składać wnioskodawca przedłożonego projektu. Warto zauważyć, że autopoprawek nie można wnosić do projektów obywatelskich. Niewątpliwie rozwiązanie przewidziane w art. 34b pkt 2 regulaminu Sejmu należy ocenić pozytywnie, przy czym trudno jednoznacznie

⁶³ Podczas posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych w dniu 6 marca 2024 r. przyjęto, że „[z]ałożenie jest takie, że konsultacjom [...] będą podlegały wszystkie wnoszone projekty ustaw [...]” (Wypowiedź Dyrektora BEOS M. Laskowskiej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych*, nr 14, z dnia 6 marca 2024 r., s. 18, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/DF0E98C7BACD0E61C1258AE10049C39F/%24File/0028610.pdf> [dostęp: 20 kwietnia 2024 r.]).

⁶⁴ S. Patyra, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, s. 7, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/FE91D15E751FAC14C1258B2A003AAB28/%24File/i1174-24A_SP.pdf [dostęp: 10 września 2024 r.].

⁶⁵ Zob. J. Juchniewicz, *Opinia w przedmiocie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk 389)*, s. 5, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/F431E7E731597300C1258B2A003BBD27/%24File/i1174-24A_JJ.pdf [dostęp: 10 września 2024 r.].

przesądzić, czy jest to rozwiązanie wystarczające. W perspektywie przywoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r. o sygn. K 39/07, w którym zadecydowano o konieczności poddawania konsultacjom poprawek zgłaszanych w trakcie postępowania ustawodawczego, które wykraczają poza pierwotny zakres treściowy projektu, zasadne wydaje się, aby konsultacje społeczne, o których mowa w art. 34a regulaminu Sejmu, mogły być przeprowadzane nie tylko w odniesieniu do autopoprawek, lecz także w wyjątkowych przypadkach także wobec zgłaszanych poprawek, które znacznie zmieniają istotę projektowanych rozwiązań.

Zakres przedmiotowy instytucji konsultacji społecznych wyznaczony przez przepisy regulaminu Sejmu jest dość szeroki. Warto zauważyć, że zakres ten w dużym stopniu jest zależny od woli Marszałka Sejmu, który w przypadku projektu ustawy wniesionego przez Senat czy Prezydenta bądź w przypadku autopoprawek wyłącznie „może”, a nie „powinien”, zarządzić udostępnienie projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji. W związku z tą fakultatywną formułą należy zauważyć, że podstawowym przedmiotem konsultacji społecznych są projekty poselskie i obywatelskie.

4.1.4. Tryb przeprowadzania konsultacji społecznych

Tryb konsultacji, o których przed nowelizacją traktował art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, w dużej mierze określały odrębne przepisy ustaw nakładające ten obowiązek. Ze względu na to, że dyrektywy dotyczące procesu konsultacji były rozproszone w różnych aktach prawnych, brakowało spójnej koncepcji tego trybu⁶⁶. Uwagi te pozostają aktualne w odniesieniu do trybu zasięgnięcia opinii.

Jednym z przykładów regulacji określających tryb zasięgnięcia opinii może być art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁶⁷. Zgodnie z treścią tego przepisu organy władzy kierują założenia albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku i określają 30-dniowy termin na przedstawienie opinii. Ze względu na ważny interes społeczny termin ten może zostać

⁶⁶ Zob. C. Kosikowski, *Zasięgnięcie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 111: „Prawo polskie nie ma bowiem całościowej regulacji prawnej, traktującej zasięgnięcie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz dokonywanie uzgodnień jako czynności stanowiących integralny element procesu tworzenia prawa i jego kontroli”.

⁶⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 854.

skrócony do 21 dni, wymaga to jednak odpowiedniego uzasadnienia. Bieg terminu liczy się od dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po przekazaniu projektu. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie oznacza rezygnację z jej wyrażenia.

W przepisie tym określono także konieczność poinformowania na piśmie przez właściwe organy administracji rządowej i samorządowej o odrzuceniu w części lub w całości stanowiska związku. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymogom tym odpowiada „doręczenie związkowi zawodowemu nowego, poprawionego projektu ustawy, wniesionego już do Sejmu wraz z uzasadnieniem tego projektu”⁶⁸. Przewiduje się, że w razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej. Co więcej, związki zawodowe na mocy ustawy zostały uprawnione do przedstawiania swojej opinii w środkach masowego przekazu, w tym w radiu i telewizji.

Pewne elementy trybu zasięgnięcia opinii, a przed nowelizacją przeprowadzania konsultacji, zostały określone w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu. Należy zastrzec, że przepis ten dotyczy przede wszystkim budowy uzasadnienia dołączanego do projektu ustawy, a konkretnie – jednego z obligatoryjnych elementów tego uzasadnienia. W brzmieniu art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu przed nowelizacją uzasadnienie to powinno przedstawiać „wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach”, obecnie zaś uzasadnienie powinno przedstawiać „informacje o zasięgniętych opiniach”. Na marginesie należy zauważyć, że brak wymogu dołączania do projektu ustawy tekstów zasięgniętych opinii. Ze względu na to, że odpowiedzialność za poprawność sporządzenia uzasadnienia spoczywa na wnioskodawcy, on też jest zobowiązany do analizy „obowiązującego stanu prawnego w zakresie obowiązków konsultacyjnych oraz dochowania warunków, w których uprawniony do zaopiniowania projektu podmiot będzie w stanie skorzystać z uprawnienia”⁶⁹.

Regulamin Sejmu różnicuje w tym względzie sytuacje podmiotów „sejmowych” i „pozasejmowych” inicjatywy ustawodawczej⁷⁰ i te pierwsze stawia w uprzywilejowanej pozycji. W przypadku poselskich projektów ustaw obowiązek ten został scedowany na

⁶⁸ Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 49.

⁶⁹ P. Kędziora, *Niezbędne uzgodnienia – obowiązki konsultacyjne*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, LEX/el.

⁷⁰ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 217.

Marszałka Sejmu, który „przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania kieruje go do zaopiniowania w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach” (art. 34 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu). Przed nowelizacją regulaminu Sejmu w lipcu 2024 r. Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania kierował projekt „do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

W literaturze przedmiotu kompetencje Marszałka rozszerzono także na projekty obywatelskie⁷¹. Nie można wykluczyć, że stanowisko to jest pokłosiem – przywoływanego przy okazji rozważań o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej – postanowienia SN z dnia 9 września 2010 r. o sygn. III SO 16/10, w którym przyjęto, że na etapie zawiadamiania Marszałka o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej uzasadnienie dołączone do projektu nie musi przedstawiać wyników przeprowadzonych konsultacji. Komitet z powodu braku osobowości prawnej ma ograniczone możliwości ich przeprowadzenia. Nie ma jednak żadnych przepisów, które wyłączałyby ten obowiązek w stosunku do projektów obywatelskich. Dlatego konsultacje te (a obecnie obowiązek zasięgnięcia opinii) powinny być przeprowadzane po otrzymaniu osobowości, tj. po przyjęciu zawiadomienia. Z kolei przeprowadzenie ich na etapie uzyskiwania poparcia (zbierania podpisów) może przesądzić o ich pozorności⁷². Na tym etapie zarówno treść projektu, jak i treść uzasadnienia nie mogą być zmienione. W konsekwencji opinie i postulaty formułowane podczas procesu konsultacyjnego nie mogą zostać uwzględnione. Możliwe, że tym spostrzeżeniem kierowała się A. Syryt, która zaproponowała, aby dopełnienie obowiązków konsultacyjnych (obecnie obowiązków zasięgnięcia opinii) w stosunku do projektów obywatelskich leżało w gestii Marszałka Sejmu⁷³.

Podstawą do działań Marszałka Sejmu w zakresie realizacji obowiązków, o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu (zarówno przed nowelizacją tego przepisu, jak i obecnie), jest wstępna opinia o danym projekcie. Sporządzenie jej należy do zadań Biura Legislacyjnego⁷⁴. Biuro to w wyniku praktyki wypracowało poruszany we wstępnej opinii zakres zagadnień istotnych dla dalszych prac

⁷¹ Zob. A. Syryt, *op. cit.*, s. 207.

⁷² Zob. P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7...*, s. 196.

⁷³ Zob. A. Syryt, *op. cit.*, s. 207.

⁷⁴ Zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego KS.

ustawodawczych⁷⁵. W opinii tej dokonuje się m.in. oceny zgodności projektu ustawy i dołączanego do projektu uzasadnienia z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu. W przypadku niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w przywoływanym przepisie, w stosunku do projektów pozasejmowych w opinii Biura Legislacyjnego wskazuje się: podmioty, u których należy zasięgnąć opinii (lub z którymi należało przeprowadzić konsultacje), w miarę możliwości konkretne przepisy projektu, które należy zaopiniować, oraz podstawę prawną uprawnień opiniodawczych tych podmiotów. We wstępnej opinii sygnalizuje się także, że wnioskodawca wspominał o odbytym procesie konsultacyjnym, ale nie nadmienił o jego wynikach. W odniesieniu do projektów poselskich w opinii przygotowywanej przez Biuro Legislacyjne zamieszcza się listę wszystkich uprawnionych podmiotów, do których Marszałek Sejmu powinien skierować projekt ustawy⁷⁶.

Wstępna opinia sporządzana jest do każdego projektu ustawy, który wpływa do łaski marszałkowskiej. W związku z tym należy przypuszczać, że Marszałek Sejmu posiada wiedzę na temat wad w zakresie procedury zasięgnięcia opinii, a przed nowelizacją art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu posiadał ją w zakresie procedury konsultacyjnej, w przypadku wszystkich projektów, bez względu na ich autora. W ocenie P. Chybalskiego prawdopodobnie wpłynęło to na „stopniowe ukształtowanie się aktywnej roli marszałka Sejmu w procesie prowadzenia konsultacji społecznych”⁷⁷. W praktyce organ ten kierował do konsultacji wszystkie – nie tylko komisyjne i poselskie – projekty ustaw, wobec których ich nie przeprowadzono albo w przypadku których odbyły się one w ograniczonym zakresie⁷⁸. Komentowana aktywność Marszałka Sejmu nie wynikała z przepisów regulaminowych, ale w ocenie doktryny została oceniona pozytywnie jako sprzyjająca rzetelności prowadzonych konsultacji oraz służąca zwiększeniu jakości stanowionych ustaw⁷⁹.

⁷⁵ Więcej w: K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radzewicz, Warszawa 2015, s. 45–47.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 45–46.

⁷⁷ P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7...*, s. 196.

⁷⁸ Np. w VIII kadencji Sejmu RP: senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, nr MK-020-1203(2)/19; rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, nr MK-020-1211/10; przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, nr MK-020-647/17. W IX kadencji Sejmu RP: obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, nr EW-020-1194/23; senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, nr EW-020-1328/23; rządowy projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, nr EW-020-1331/23.

⁷⁹ Zob. P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7...*, s. 196.

Opinia Biura Legislacyjnego jest elementem wstępnej formalnej kontroli projektu ustawy, w ramach której Marszałek Sejmu bada m.in. prawidłowość sporządzenia uzasadnienia. Kontrola ta obejmuje nie tylko wymogi formalne określone w art. 34 ust. 2–3a regulaminu Sejmu, lecz także rzetelność potraktowania poszczególnych elementów tego uzasadnienia⁸⁰. Na skutek tej kontroli Marszałek Sejmu może dokonać zwrotu projektu ustawy wnioskodawcy. Braki w uzasadnieniu mogą zatem prowadzić do poważnych konsekwencji w postaci „zablokowania postępowania ustawodawczego [...] już we wstępnej fazie”⁸¹. Z kolei przy założeniu, że postępowanie rozpoczyna się wraz z wydrukowaniem projektu i doręczeniem go posłom⁸², mogą doprowadzić „do uniemożliwienia wszczęcia prac legislacyjnych w izbie”⁸³ czy – jak wskazała K. Kubuj – do „nieskuteczności wykonania inicjatywy ustawodawczej”⁸⁴. Uprawnienie Marszałka Sejmu, o którym mowa w art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu, może także okazać się „łagodne w skutkach”⁸⁵. Jak zwrócił uwagę A. Szmyt, może o tym przesądzać fakultatywny i uznaniowy charakter tej kompetencji, a także to, że „ogranicza się do oceny tylko *Uzasadnienia* projektu”⁸⁶.

W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, że w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w uzasadnieniu projektu ustawy w zakresie realizacji obowiązków, o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu ma możliwość zwrócenia projektu wnioskodawcy. Na gruncie przepisu art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawy ukształtował się zwyczaj Marszałka polegający na „sanowaniu” tych nieprawidłowości w stosunku do wszystkich projektów ustaw (nie tylko komisyjnych i poselskich). Zwyczaj ten stanowi dowód niewykorzystywania komentowanego uprawnienia kontrolnego Marszałka Sejmu. Standardu polegającego na „sanowaniu” nieprawidłowości nie sposób ocenić negatywnie z perspektywy jakości procesu tworzenia ustaw. Niemniej utrzymywanie tego standardu wpływa na pozorność rozwiązania, o którym mowa w art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu. Ocena ta pozostaje aktualna także po nowelizacji art. 34 ust. 4

⁸⁰ Zob. K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola...*, s. 48.

⁸¹ P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7...*, s. 202.

⁸² Zob. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 37 i 38.

⁸³ P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7...*, s. 202.

⁸⁴ K. Kubuj, *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 63.

⁸⁵ A. Szmyt, *Na marginesie braku konsultacji projektu nowelizacji ustawy budżetowej z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. K. Eckhardt, W. Skrzydło, P. Steciuk, W. Szapował, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 306.

⁸⁶ *Ibidem*.

regulaminu Sejmu. Z praktyki wynika, że Marszałek Sejmu wysyła do zaopiniowania rządowe projekty ustaw.⁸⁷

Warto zauważyć, że inne braki formalne w uzasadnieniu także rzadko stają się przyczyną zwrotu projektu ustawy wnioskodawcy. Postawa ta nie jest popierana przez doktrynę⁸⁸, która wysuwa postulaty zmiany charakteru tego uprawnienia z fakultatywnego na obligatoryjny, co w konsekwencji wiązałoby się ze zwiększeniem odpowiedzialności Marszałka Sejmu⁸⁹.

Obowiązek dochowania procedur opiniodawczych poddawany jest także kontroli Trybunału Konstytucyjnego, badającego konstytucyjność trybu uchwalenia ustawy (przywoływane w rozważaniach orzecznictwo konstytucyjne zapadło na podstawie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w brzmieniu przed nowelizacją). Ułomności w zakresie braku wymaganych opinii mogą doprowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu. W wyroku o sygn. K 10/09 Trybunał Konstytucyjny potwierdził zasadność badania tych elementów trybu. Przyjął, że co prawda „[u]stawowy obowiązek opiniowania [...] nie jest wymogiem konstytucyjnie określonego trybu legislacyjnego, jakkolwiek uchybienie mu jest nieprawidłowością”⁹⁰. Trybunał dokonywał oceny tych nieprawidłowości, biorąc za wzorzec kontroli art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a także następujące kryteria kontroli: usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne; materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny; etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji; faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym oraz kumulowanie i częstotliwość naruszeń⁹¹.

Analiza orzecznictwa konstytucyjnego w tej materii prowadzi do wniosku, że Trybunał Konstytucyjny dokonuje „samoograniczenia”⁹², gdy bada tryb ustawodawczy wyłącznie pod kątem naruszeń elementów statuowanych w konstytucji. Poza oceną trybunalską pozostawia się nieraz ewidentne naruszenia tego trybu w zakresie

⁸⁷ Przykładem jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie oraz niektórych innych ustaw, SH-020-239/24, druk nr 742, skierowany w celu zasięgnięcia opinii KRRP, NRA i RDS, na podstawie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, w dniu 22 października 2024 r.

⁸⁸ Zob. G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 18.

⁸⁹ Zob. S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 76; A. Szmyt, *Na marginesie...*, s. 306.

⁹⁰ Wyrok TK z 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK ZU 2011/A, nr 6, poz. 56.

⁹¹ *Ibidem*. W wyroku tym przywoływano także wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., K 3/98; 28 listopada 2007 r., K 39/07; 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 112 i 14 października 2009 r., Kp 4/09.

⁹² A. Szmyt, *Na marginesie...*, s. 310.

elementów mocowanych w aktach o randze pozakonstytucyjnej. Trybunał przy badaniu nieprawidłowości procedury konsultacyjno-opiniodawczej wynikającej z unormowań ustawowych czy regulaminowych dotychczas „[n]ie tylko nigdy [...] nie stwierdził, że doprowadziły one do naruszenia odpowiednich przepisów procedury ustawodawczej, ale też nie nadawał tym przepisom nadmiernie rygorystycznej interpretacji”⁹³. W konsekwencji wątpliwe wydaje się uznanie przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjnych podstaw instytucji partycypacyjnych, zakotwiczonych w zasadach ustrojowych, którym poświęcono II rozdział dysertacji.

Odstępstwem od utrwalonej linii orzeczniczej jest wyrok o sygn. K 47/15⁹⁴, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że nasilenie naruszeń proceduralnych podczas uchwalania ustawy było tak duże, że przyczyniło się do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu. Pośród wielu nieprawidłowości, jakie stwierdzono w przedmiotowej sprawie, Trybunał Konstytucyjny wyróżnił naruszenie obowiązku konsultacji z uprawnionymi podmiotami. Co ciekawe, uchybiono procedurze konsultacyjnej nie w stosunku do pierwotnego tekstu projektu ustawy, ale w odniesieniu do poprawek przyjętych w trakcie prac sejmowej Komisji Ustawodawczej, na mocy których wprowadzono nowe rozwiązania, istotne z punktu widzenia projektu ustawy. Orzeczenie to należy uznać za pewien wyjątek, co do zasady bowiem pozakonstytucyjne elementy procedury prawodawczej są traktowane jako pośrednie przesłanki oceny zgodności z konstytucją czynności trybu ustawodawczego⁹⁵.

Warto zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w swojej praktyce orzeczniczej przyzwał na pewne naruszenia procedury konsultacyjnej, co uzasadniał wystąpieniem „swoistego stanu wyższej konieczności”⁹⁶. W wyroku o sygn. K 15/03 zajmował się problemem niedochowania terminu przewidzianego na przedstawienie opinii związków zawodowych do projektu ustawy. Pomimo skrócenia tego terminu TK stwierdził, że zaistniały okoliczności (zmiana rządu i pilna potrzeba opracowania projektu ustawy budżetowej), które uzasadniały wystąpienie tego rodzaju naruszeń. W konsekwencji uznał pierwszeństwo konstytucyjnej zasady dbałości o finanse publiczne przed ustawową zasadą konsultacji projektu ustawy z Komisją Krajową

⁹³ Wyrok TK z 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, nr 10, poz. 129.

⁹⁴ Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

⁹⁵ Zob. A. Szmyt, *Na marginesie...*, s. 310.

⁹⁶ Wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 5.

NSZZ „Solidarność”⁹⁷. Trybunał przyjął także, że przesłanki warunkujące podjęcie działań „w stanie wyższej konieczności” powinny wynikać z „obiektywnego zbiegu terminów: zmiany rządu, konieczności złożenia projektu nowego budżetu i w związku z nim przygotowania projektów odpowiednich ustaw okołobudżetowych, wśród nich ustawy dotyczącej podwyżek wynagrodzeń dla pracowników wyższych uczelni”⁹⁸. W literaturze przedmiotu nie wyklucza się rozszerzenia tego katalogu, pod warunkiem jednak, że każdy przypadek zaniechania konsultacji będzie wymagać stosownego uzasadnienia „w oparciu o fakty zobiektywizowane i relewantne dla oceny okoliczności”⁹⁹.

Nie można wykluczyć, że stosunkowo ostrożne podejście Trybunału Konstytucyjnego do naruszeń procedury prawodawczej w zakresie obowiązków konsultacyjnych wynikało z braku jednakowego modelu tych konsultacji. W ocenie TK „[w] demokratycznym państwie prawnym nie można [...] wiązać konsekwencji prawnych z wadami praktyki w dziedzinie konsultacji, jeżeli prawo nie tworzy jednoznacznego standardu wymagań, jakie mają być spełnione w tym zakresie”¹⁰⁰. Wobec powyższego można oczekiwać, że ustandaryzowanie procedury konsultacji, którego dokonano nowelą regulaminu Sejmu w lipcu 2024 r. wprowadzającą instytucję konsultacji społecznych, w pewnym stopniu wpłynie na zmianę linii orzeczniczej w komentowanym zakresie.

Sposób przeprowadzania konsultacji społecznych został uregulowany w trzech aktach o różnym stopniu szczegółowości, mianowicie: ustawie lobbingowej (art. 9a–9d), regulaminie Sejmu (art. 34a–34b) oraz uchwale Prezydium Sejmu nr 57. Zarządzenie przeprowadzenia konsultacji społecznych następuje po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania. W procesie konsultacji społecznych kluczową rolę odgrywa Marszałek Sejmu, to bowiem on w przypadku poselskich i obywatelskich projektów ustaw zarządza, a w przypadku projektów ustaw wniesionych przez Senat albo Prezydenta może zarządzić udostępnienie projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych.

⁹⁷ Stanowisko takie Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy przyjął w orzeczeniu z 30 listopada 1993 r., K 18/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 41, a później w wyroku TK z 17 listopada 2003 r., K 32/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 93.

⁹⁸ Wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 5.

⁹⁹ P. Kuczma, *Model...*, s. 383.

¹⁰⁰ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

Zgodnie z ustawową definicją konsultacji społecznych, przyjętą w art. 9a ust. 2 ustawy lobbingowej, polegają one „na zgłoszeniu uwag do projektu ustawy”. Zgłoszenia dokonuje się w formie elektronicznej (z tego względu w przestrzeni publicznej konsultacje społeczne określane są jako e-konsultacje), za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu, po uwierzytelnieniu osoby je zgłaszającej. O zasadach i sposobach potwierdzania deklarowanej tożsamości traktowano w uwagach wprowadzających dotyczących wysłuchania publicznego.

Po prawidłowo przeprowadzonym procesie uwierzytelniania uczestnicy konsultacji mogą zgłaszać swoje uwagi z wykorzystaniem tzw. portalu konsultacyjnego”. Jest to specjalna struktura sejmowej strony internetowej (§ 3 ust. 1 uchwały Prezydium Sejmu nr 57) stworzona na potrzeby konsultacji społecznych. Do elementów składowych portalu konsultacyjnego – zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1–4 uchwały Prezydium Sejmu nr 57 – zalicza się: 1) stronę początkową konsultacji społecznych; 2) panel identyfikacji uczestnika konsultacji społecznych; 3) informacje o zasadach udziału w konsultacjach społecznych oraz wypełniania formularza konsultacyjnego; oraz 4) formularz konsultacyjny, za pomocą którego można zgłaszać uwagi. Zanim jednak szczegółowo zostanie omówiona struktura tego formularza, należy odnieść się do zasad udziału w konsultacjach społecznych, które uczestnik tego procesu powinien zaakceptować. Bez stosownej akceptacji system nie pozwoli przejść do formularza konsultacyjnego. Innymi słowy, nie będzie możliwe zgłoszenie uwag.

Przy zgłaszaniu uwag w procesie konsultacyjnym należy wykazać się dużą rozważą. Zasadniczo w konsultacjach społecznych danego projektu można wziąć udział wyłącznie jeden raz, wyjątek – biorąc pod uwagę treść art. 34b pkt 2 regulaminu Sejmu – stanowią te projekty, do których złożono autopoprawki. Uczestnik konsultacji, zanim przejdzie do zgłaszania uwag na platformie konsultacyjnej, zostaje poinformowany, że od momentu rozpoczęcia wypełniania formularza konsultacyjnego do chwili jego wysłania mogą upłynąć maksymalnie 4 godziny. Dlatego jeśli w tym czasie formularz nie zostanie przesłany, konieczne będzie jego ponowne uzupełnienie. Nie ma możliwości zapisywania naniesionych uwag ani ponownego powrotu do formularza. Ze względu na obszerność części projektów ustaw, a przede wszystkim na to, że uwagi do danego projektu można zgłaszać tylko raz, wydaje się pożądane udoskonalenie procesu konsultacji społecznych i umożliwienie zapisywania naniesionych treści i powrotu do formularza. Uwagi mogą być zgłaszane wyłącznie

w języku polskim. Od uczestnika konsultacji zależy, czy wypełni wszystkie czy tylko niektóre pola w formularzu konsultacyjnym.

Wzór formularza do konsultacji społecznych stanowi załącznik nr 1 do uchwały Prezydium Sejmu nr 57. Formularz ten składa się z dwóch części: ogólnej i szczegółowej. W pierwszej z nich znajdują się następujące pytania:

1) Kogo Pani/Pan reprezentuje?

Możliwość wyboru jednej z trzech opcji: siebie; osobę prawną, podmiot inny niż osoba prawna (wskazanie podmiotu);

2) Czy według Pani/Pana przyjęcie tej ustawy jest potrzebne?

Możliwość zaznaczenia cyfr od 5 do 1, z których 5 oznacza zdecydowaną zgodę, a 1 – zdecydowaną niezgodę.

3) Czy akceptuje Pani/Pan rozwiązania zawarte w projekcie ustawy?

Możliwość zaznaczenia cyfr od 5 do 1, z których 5 oznacza zdecydowaną akceptację, a 1 – brak akceptacji.

4) Czy zgadza się Pani/Pan ze stwierdzeniem, że regulacje zawarte w projekcie ustawy dotyczą Pani/Pana bezpośrednio?

Możliwość zaznaczenia cyfr od 5 do 1, z których 5 oznacza zdecydowaną zgodę, a 1 – zdecydowaną niezgodę.

5) Komentarz do całości ustawy:

Puste pole z możliwością jego uzupełnienia.

6) Czy Pani/Pana zdaniem problem, który został wskazany przez wnioskodawcę, mógłby zostać rozwiązany inaczej niż w drodze projektowanej ustawy?

Możliwość wyboru jednej z trzech opcji: tak; nie; brak odpowiedzi.

7) Czy zgadza się Pani/Pan z przedstawioną w projekcie ustawy oceną skutków społecznych proponowanych zmian?

Możliwość wyboru jednej z trzech opcji: tak; nie; brak odpowiedzi.

8) Czy zgadza się Pani/Pan z przedstawioną w projekcie ustawy oceną skutków gospodarczych proponowanych zmian?

Możliwość wyboru jednej z trzech opcji: tak; nie; brak odpowiedzi.

9) Czy zgadza się Pani/Pan z przedstawioną w projekcie ustawy oceną skutków finansowych proponowanych zmian?

Możliwość wyboru jednej z trzech opcji: tak; nie; brak odpowiedzi.

10) Czy zgadza się Pani/Pan z przedstawioną w projekcie ustawy oceną skutków prawnych proponowanych zmian?

Możliwość wyboru jednej z trzech opcji: tak; nie; brak odpowiedzi.

11) Czy dostrzega Pani/Pan inne skutki proponowanych zmian niż wskazane przez wnioskodawcę w projekcie ustawy?

Możliwość wyboru jednej z trzech opcji: tak; nie; brak odpowiedzi.

12) Czy uważa Pani/Pan, że proponowana ustawa wpłynie na inne podmioty (osoby, grupy, organizacje) niż wskazane przez wnioskodawcę w projekcie ustawy?

Możliwość wyboru jednej z trzech opcji: tak; nie; brak odpowiedzi.

W odniesieniu do pytań zawartych w pierwszej części formularza konsultacyjnego należy zauważyć, że pytania te odnoszą się nie tylko do artykułowanej części projektu ustawy, lecz także do dołączanego do projektu uzasadnienia. Warto przy tym odnotować, że uzasadnienie „nie stanowi [...] integralnej części samego projektu, lecz osobny, choć w świetle przywołanego przepisu [mowa o art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu – przyp. W.W.R.] niezbędny, dokument”¹⁰¹. Pytania od 7. do 12. bezpośrednio dotyczą skutków projektowanych rozwiązań. Skutki te zgodnie z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu powinny być zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy, a w przypadku poselskich projektów ustaw przedstawia się je na formularzu jako deklarowane skutki regulacji (art. 34 ust. 3a regulaminu Sejmu).

Drugą część formularza konsultacyjnego poświęcono komentowaniu poszczególnych artykułów projektu ustawy. Uczestnik konsultacji może zgłosić brak uwag bądź opatrzyć komentarzem dowolny artykuł projektu ustawy.

Organizatorzy konsultacji społecznych zastrzegają, że obecny kształt platformy konsultacyjnej ma charakter pilotażowy. W przyszłości zarówno funkcjonalność platformy, jak i jej zakres mogą ulec zmianie.

Co do zasady termin na zgłoszenie uwag do projektu ustawy wynosi 30 dni¹⁰² od dnia udostępnienia projektu ustawy (art. 34a ust. 4 regulaminu Sejmu) w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. W porównaniu

¹⁰¹ P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1 – 7...*, s. 190 i inni przywoływani tam autorzy.

¹⁰² Warto zwrócić uwagę, że w przypadku konsultacji społecznych organizowanych w Senacie termin wyznaczany jest *ad casum* – nie ma sztywno określonej długości trwania procesu konsultacyjnego. Zgodnie z art. 79a regulaminu Senatu „[p]rzewodniczący Komisji Ustawodawczej wyznacza termin przedstawienia opinii, o których mowa w ust. 1, oraz uwag w ramach konsultacji społecznych, umożliwiając ich uwzględnienie w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy”.

z konstytucyjnie określonymi 30 dniami przewidzianymi na senacką fazę prac nad ustawą oraz 21 dniami na podpis Prezydenta RP jest to dość długi czas. Można zatem postawić zarzut, że waga tego etapu jest nieproporcjonalna do długości jego trwania, zwłaszcza że wyniki konsultacji społecznych nie mają charakteru wiążącego. Niewątpliwie z perspektywy jakości konsultacji społecznych 30-dniowy termin należy ocenić pozytywnie. Niemniej zarzut, że etap konsultacji społecznych znacząco wydłuży proces ustawodawczy¹⁰³, może w przyszłości rodzić ryzyko omijania przez parlamentarzystów wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych, a w konsekwencji – przesądzić o pozorności tej instytucji.

W regulaminie Sejmu przewidziano możliwość skrócenia tego terminu. W myśl art. 34a ust. 5 regulaminu Sejmu „[w] uzasadnionych wypadkach, w szczególności jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu, Marszałek Sejmu może zarządzić odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu krótszego niż określony w ust. 4 albo zakończenie konsultacji przez upływem terminu. Informacja o powodach odstąpienia od konsultacji społecznych, wyznaczenia krótszego terminu niż określony w ust. 4 albo zakończenia konsultacji przed upływem terminu jest udostępniana w Systemie Informacyjnym Sejmu”.

Przywoływany przepis potwierdza kluczową rolę Marszałka Sejmu w procesie konsultacji społecznych. To bowiem on zarządza konsultacje społeczne, a także zasadniczo decyduje o terminie, w którym mają one zostać przeprowadzone. Tym samym nie można wykluczyć, że dla jakości procesu konsultacji społecznych, a w dalszej perspektywie także dla wzmocnienia idei partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP istotne są także czynniki pozaprawne, w tym przypadku postawa Marszałka Sejmu wobec dialogu ze społeczeństwem. W ocenie J. Juchniewicz „[n]iedookreślony katalog sytuacji mieszczących się w zwrocie «w uzasadnionych wypadkach» pozostawia Marszałkowi Sejmu, w mojej ocenie, zbyt daleko idącą swobodę w podejmowaniu decyzji mających istotne znaczenie dla procesu konsultacji”¹⁰⁴. Autorka ta w celu przeciwdziałania ewentualnym dyskrecjonalnym decyzjom Marszałka Sejmu zaproponowała, aby w tym zakresie nie

¹⁰³ Wypowiedź poseł E. Witek, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych*, nr 14, z dnia 6 marca 2024 r., s. 20. Zarzut taki pojawił się już podczas koncepcyjnych prac nad instytucją konsultacji społecznych.

¹⁰⁴ J. Juchniewicz, *Opinia...*, s. 6.

„pozostawiać Marszałkowi nieograniczonej swobody i podjęcie przez niego decyzji powinno nastąpić po zasięgnięciu opinii jednego z pomocniczych organów – Prezydium Sejmu lub Konwentu Seniorów”¹⁰⁵. Propozycja J. Juchniewicz wydaje się atrakcyjna z perspektywy nie tylko jakości konsultacji społecznych, lecz także wzmocnienia demokratyczności procesu ustawodawczego, dlatego trudno o kontrargumenty przeciwko postulatowi autorki. Mimo to wysuwana przez nią propozycja nie została przyjęta. Stanowisko J. Juchniewicz dotyczące zbyt dużego zakresu swobody Marszałka Sejmu podzielił G. Kuca. Autor ten uznał, że nawet wskazanie powodów zmiany długości terminu na zgłoszenie uwag w konsultacjach społecznych czy odstąpienia od ich przeprowadzenia „nie stanowią wystarczających argumentów za powierzeniem tego prawa Marszałkowi Sejmu. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie”¹⁰⁶.

W kwestii zakresu swobody Marszałka Sejmu decydującego o możliwości zmiany terminu przeprowadzenia konsultacji społecznych warto zauważyć, że w projekcie noweli regulaminu Sejmu z lipca 2024 r. zakładano, że „[w] uzasadnionych wypadkach, w szczególności jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu, Marszałek Sejmu może zarządzić odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu innego niż określony w ust. 3 albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu [...]”. Ostatecznie jednak zrezygnowano z proponowanego w projekcie noweli brzmienia art. 34a ust. 5 regulaminu Sejmu, ponieważ obawiano się m.in. ustanowienia nowej formy tzw. zamrażarki sejmowej¹⁰⁷. Sformułowanie „wyznaczenie terminu” innego niż 30 dni może oznaczać zarówno jego skrócenie, jak i wydłużenie. W ocenie S. Patyry „wyznaczanie – bez wyraźnego limitu – terminów dłuższych stanowić może realne zagrożenie dla przebiegu sejmowego przebiegu prac ustawodawczych z uwagi na potencjalne niebezpieczeństwo przewlekłości postępowania, a nawet niedojścia regulacji do skutku ze względu na dyskontynuację prac ustawodawczych”¹⁰⁸.

Uwagi zgłaszane w konsultacjach społecznych w szczególności są adresowane do wnioskodawcy konsultowanego projektu ustawy oraz do posłów. Krąg

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ G. Kuca, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, s. 4, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/457CD507A2FF7DE2C1258B2E0030DD29/%24File/i1174-24A_GK.pdf [dostęp: 30 września 2024 r.].

¹⁰⁷ J. Juchniewicz, *Opinia...*, s. 7; G. Kuca, *Opinia...*, s. 4.

¹⁰⁸ S. Patyra, *Opinia...*, s. 7.

odbiorców podnoszonych w konsultacjach uwag może być jednak zdecydowanie szerszy. W celu zapewnienia jawności procesu stanowienia prawa oraz konsultacji społecznych – zgodnie z tym, co przyjęto w art. 9c ust. 1 ustawy lobbingowej – po zakończeniu konsultacji społecznych zgłoszone w nich uwagi zostają udostępnione w Systemie Informacyjnym Sejmu (§ 4 pkt 5 uchwały Prezydium Sejmu nr 57), dzięki czemu może się z nimi zapoznać każdy zainteresowany. Jedynie dane obejmujące imię i nazwisko osoby zgłaszającej uwagę oraz imię i nazwisko albo nazwę i siedzibę (w przypadku zgłaszania uwag na rzecz innego podmiotu) udostępnia się wyłącznie do dnia zakończenia kadencji Sejmu, w której odbywają się prace nad projektem ustawy (art. 9c ust. 1 ustawy lobbingowej). Dostęp do treści uwag zgłoszonych w konsultacjach danego projektu ustawy będzie możliwy także po zakończeniu kadencji, w której zostały przeprowadzone konsultacje.

W § 4 pkt 5 uchwały Prezydium Sejmu nr 57 przyjmuje się, że udostępnieniu podlegają uwagi i komentarze zgłaszane w części formularza konsultacyjnego poświęconej konsultacji poszczególnych artykułów projektu ustawy, a także zagregowane dane z części ogólnej formularza. W treści przywoływanego przepisu ustawy obok uwag zgłaszanych w konsultacjach społecznych jest także mowa o komentarzach, przy czym nie określono, jak rozumieć to pojęcie w odniesieniu do konsultacji. Wydaje się więc zasadne, aby przepis ten został zmieniony w taki sposób, aby nie wykraczał poza ramy ustawowej definicji konsultacji społecznych, która odnosi się wyłącznie do uwag. Ta niespójność może powodować wątpliwości co do interpretacji przepisów poświęconych omawianej instytucji partycypacji obywatelskiej.

Ustawodawca ograniczył zakres udostępnianych uwag w art. 9c ust. 2 ustawy lobbingowej: „Nie udostępnia się uwag, które zawierają treści niezgodne z prawem, w szczególności treści naruszające dobra osobiste, tajemnice prawnie chronione lub przepisy karne”. Wśród zasad uczestnictwa w konsultacjach społecznych publikowanych na platformie konsultacyjnej zawarto też niejako interpretację przywołanego przepisu. Poinformowano, że nie będą udostępniane wpisy niemające charakteru uwag, np. treści reklamowe, ciągi znaków niemające sensu bądź wpisy w języku obcym. Należy przy tym zauważyć, że w żadnym akcie prawnym regulującym tryb konsultacji społecznych nie określono zasad, na podstawie których przeprowadza się weryfikację treści uwag podlegających opublikowaniu. Brakuje wskazania m.in. tego, kto dokonuje tej oceny i czy proces tej oceny jest nadzorowany przez jakiś podmiot. Wydaje się, że kwestie te powinny zostać określone, ponieważ brak

jakiegokolwiek regulacji w tym zakresie może stanowić pole do nadużyć, polegających np. na nadmiernym cenzurowaniu treści zgłaszanych w konsultacjach społecznych uwag. Nie można wykluczyć, że takie działanie mogłoby zostać ocenione jako ograniczenie wolności słowa uczestników konsultacji.

Stosownie do treści art. 34a ust. 7 regulaminu Sejmu, z której wynika, że szczegółowy sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych określa Prezydium Sejmu, można było oczekiwać, że zasady, o których mowa powyżej, zostaną określone w uchwale Prezydium Sejmu nr 57. Tak się jednak nie stało, a przywołana uchwała stosunkowo wąsko reguluje „szczegółowy sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych”. Warto przy tym zauważyć, że rozwiązanie przewidziane w art. 34a ust. 7 regulaminu Sejmu jeszcze na etapie projektowania wzbudzało wątpliwości przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. W ocenie S. Patry przyznanie Prezydium Sejmu kompetencji do określenia procedury przeprowadzenia konsultacji społecznych rodzi zastrzeżenia. Autor ten zauważył, że „skoro procedura konsultacji społecznych stanowić ma immanentny i obligatoryjny element sejmowej procedury ustawodawczej, jej regulacja powinna znaleźć miejsce w postanowieniach regulaminu, a nie przyjmować bliżej nieokreślonej formy aktu wewnętrznego jednego z organów kierowniczych Sejmu”¹⁰⁹. Uwaga ta wydaje się uzasadniona, gdyż zdecydowanie łatwiej doprowadzić do zmiany szczegółowego sposobu prowadzenia konsultacji społecznych określonego w drodze uchwały Prezydium Sejmu aniżeli w drodze zmiany przepisów regulaminowych. To zaś może rodzić niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystywania procedury konsultacji. Co więcej, za W. Firkiem warto odnotować, że regulowanie szczegółowych zasad przeprowadzania konsultacji społecznych w uchwale Prezydium Sejmu może być problematyczne także z tego względu, że uchwała Prezydium Sejmu nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, tym samym nie może odnosić się do obywateli, a przede wszystkim nakładać ograniczeń w zakresie korzystania z nowego prawa obywatelskiego, jakim jest udział w konsultacjach publicznych¹¹⁰.

Jednym z ostatnich zagadnień, które wypada poruszyć w kontekście trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, jest kwestia przetwarzania danych

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 8.

¹¹⁰ Zob. W. Firek, *Nowe sejmowe e-konsultacje czy rewolucyjny kierunek zmian*, <https://www.prawo.pl/samorzad/nowe-sejmowe-e-konsultacje-spoeczne,529804.html> [dostęp: 20 listopada 2024 r.].

osobowych. W myśl art. 9d ustawy lobbingowej dane te (tj. imię, nazwisko oraz numer PESEL osoby zgłaszającej uwagi oraz imię, nazwisko albo nazwę lub siedzibę podmiotu, na rzecz którego są zgłaszane uwagi) przetwarzane są przez Kancelarię Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz w celach statystycznych.

Należy odnotować, że poruszane powyżej kwestie dotyczące trybu przeprowadzania konsultacji społecznych znajdują zastosowanie także wtedy, gdy Marszałek Sejmu zarządzi udostępnienie autopoprawki do projektu ustawy w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych (art. 34b pkt 2 regulaminu Sejmu).

Z perspektywy trybu konsultacji społecznych najbardziej kluczowe wydaje się względne ujednoczenie go, co – jak należy oczekiwać – w praktyce pozwoli uniknąć trudności występujących w związku z „rozproszeniem” modelu konsultacji, mocowanych w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu przed nowelizacją w lipcu 2024 r. W kontekście wzmocnienia partycypacji obywateli w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP istotna wydaje się także stosunkowa łatwość korzystania z instytucji konsultacji społecznych. Zgłoszenie uwag do projektu ustawy nie wymaga nakładów finansowych ani nadmiernego zaangażowania czasu czy wysiłku. Wymagania formalne w przypadku uruchomienia innych instytucji partycypacji obywatelskiej, takich jak obywatelska inicjatywa ustawodawcza czy wysłuchanie publiczne, są dużo większe. W konsekwencji można uznać, że łatwość uczestnictwa w konsultacjach społecznych będzie zachęcać do wzięcia w nich udziału. Uzasadnione jest zatem oczekiwanie, że instytucja ta przyczyni się do demokratyzacji procesu legislacyjnego.

4.1.5. Konsultacje społeczne jako instytucja partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP

Konsultacje społeczne stanowią podstawową „formę komunikowania się organów władzy publicznej z obywatelami”¹¹¹, polegającą na wyrażeniu opinii o danej sprawie o znaczeniu publicznym¹¹². Są narzędziem uznawanym za ważny i efektywny „sposób

¹¹¹ G. Kuca, *Konsultacje społeczne*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 418.

¹¹² Zob. W. Firek, *Partycypacja obywatelska w demokratycznym państwie prawnym*, Kraków 2023, s. 96.

partycypacji publicznej”¹¹³. Przez niektórych są postrzegane jako instytucja demokracji bezpośredniej¹¹⁴, ale ze względu na ich niewiążący charakter celowe jest kwalifikowanie ich jako instrumentu demokracji semibezpośredniej¹¹⁵.

Przed nowelizacją regulaminu Sejmu w lipcu 2024 r. P. Kędziora określił cel rozwiązań konsultacyjnych przewidzianych w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu. Wskazał, że jest nim „przede wszystkim chęć zwiększenia partycypacji podmiotów, których dana regulacja będzie dotyczyć, w procedurze tworzenia prawa”¹¹⁶. Uwaga ta w dużej mierze uzasadnia, dlaczego w niniejszej części dysertacji jest omawiana nie tylko nowa instytucja konsultacji społecznych, lecz także pozostałe mechanizmy konsultacyjno-opiniodawcze przewidziane w art. 34 ust. 3 (w wersji obowiązującej też przed nowelizacją), umożliwiające obywatelom partycypację w procesie ustawodawczym.

Poniższa analiza będzie koncentrować się na trzech elementach: miejscu, jakie instytucje te zajmują w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP, funkcjach, jakie powierzono im do spełnienia w tym procesie, a także znaczeniu, jakie na podstawie praktyki ich wykorzystywania jest im przypisywane. Należy odnotować, że cytowane w niniejszych rozważaniach orzecznictwo konstytucyjne zostało wydane w oparciu o stan prawny obowiązujący przed nowelizacją regulaminu Sejmu w lipcu 2024 r. Treści te w dużej mierze pozostają jednak aktualne w odniesieniu do instytucji konsultacji społecznych.

Należy zaznaczyć, że zgodnie ze stanowiskiem doktryny¹¹⁷ i orzecznictwem konstytucyjnym¹¹⁸ ustawowe konsultacje są elementem procedury ustawodawczej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przez pojęcie „ustawowego trybu do wydania ustawy” należy rozumieć „nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w drodze głosowania przez obydwie izby, w sposób określony w Konstytucji oraz w regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem zorganizowanych grup (organizacji) społecznych, jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany”¹¹⁹. W odniesieniu do tego stanowiska warto

¹¹³ J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, „Opracowania Tematyczne” 2019, nr 666, s. 23.

¹¹⁴ Zob. M. Wenclik, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania konsultacji społecznych*, Łomża 2016, s. 70.

¹¹⁵ Zob. G. Kuca, *Konsultacje...*, s. 417.

¹¹⁶ P. Kędziora, *Niezbędne...*, LEX/el.

¹¹⁷ Zob. np. B. Banaszak, *Uwagi...*, s. 70; P. Kędziora, *Niezbędne...*, LEX/el.

¹¹⁸ Np. Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

¹¹⁹ Orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK ZU 1992, nr 1, poz. 7.

zauważyć, że o ile przed nowelizacją art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w przypadku konsultacji Trybunał Konstytucyjny miał wątpliwości co do możliwości uznawania ich za ustawowy element procedury ustawodawczej, o tyle obecnie, dzięki umocowaniu tej instytucji nie tylko w regulaminie Sejmu, lecz także w ustawie lobbingowej, podobne wątpliwości nie powinny wystąpić.

W odniesieniu do miejsca, jakie instytucje konsultacyjne zajmują w procesie stanowienia ustaw w Sejmie, należy wskazać, że zasadniczo rozwiązania, o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, powinny być wprowadzone na etapie przygotowania inicjatywy ustawodawczej, a więc przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu¹²⁰. Wyjątkowo zaś w sytuacjach, w których w stosunku do projektów poselskich nie zasięgnięto wymaganych opinii, Marszałek Sejmu może skierować je do zaopiniowania przez podmioty uprawnione na podstawie odrębnych ustaw. W praktyce – ukształtowanej na podstawie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w brzmieniu sprzed nowelizacji – wyjątek ten stał się regułą. W konsekwencji w przypadku projektów poselskich czynność polegająca za zasięgnięciem opinii została przesunięta na późniejszy etap, tj. po wniesieniu projektów do łaski marszałkowskiej, ale przed skierowaniem do pierwszego czytania. Należy więc zauważyć, że obowiązkowi określonymu w art. 34 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu czyni zadość przekazanie projektu ustawy do zaopiniowania. Z komentowanego przepisu wynika, że proces zasięgania opinii powinien być zintensyfikowany przed pierwszym oficjalnym etapem procedury ustawodawczej¹²¹, jakim jest pierwsze czytanie, a więc przed podjęciem prac nad projektem ustawy przez parlamentarzystów. W doktrynie przyjmuje się, że najlepszym etapem na zasięganie opinii jest etap koncepcyjny, w trakcie opracowywania projektu ustawy, ponieważ takie działanie „[...] pozwala [...] projektodawcy na ewentualne uwzględnienie wniesionych uwag, co byłoby wykluczone, gdyby opinia miała dotyczyć dopiero ostatecznego projektu”¹²².

Nie jest to jednak jedyny moment, w którym uprawnione podmioty mogą partycypować w procesie tworzenia ustaw przez dzielenie się swoimi opiniami o projekcie ustawy. Dowodem jest chociażby to, że Trybunał Konstytucyjny przy

¹²⁰ Zob. A. Szymt, *O stosowaniu niektórych instytucji procesu ustawodawczego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 395.

¹²¹ Zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 87.

¹²² E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 232.

dokonywaniu oceny konstytucyjności ustawy uchwalonej w trybie z pominięciem procedur konsultacyjno-opiniotwórczych za kryterium kontroli przyjmuje m.in. etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji. Kryterium to sugeruje, że nieprawidłowości w zakresie obowiązków konsultacyjnych mogą wystąpić na każdym etapie prac ustawodawczych. Rozważania na ten temat podjęła E. Popławska, która zastanawiała się, „czy i w jakim zakresie podmiot opiniujący projekt uczestniczy w dalszych stadiach postępowania legislacyjnego, zwłaszcza że poddany konsultacjom dokument nadal posiada status «projektu ustawy» do momentu uchwalenia go przez Sejm, a w toku prac ustawodawczych podlega nieraz daleko idącym zmianom”¹²³.

Problem ten został rozstrzygnięty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w odniesieniu do zarzutu naruszenia ustawowego trybu wydania ustawy wskutek nieprzekazania władzom statutowym związku zawodowego ostatecznej wersji projektu ustawy przyjął, że: „[d]opóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku”¹²⁴. Ponowne zasięgnięcie opinii uprawnionego podmiotu w przypadku zmiany projektu podczas dalszych prac legislacyjnych w Sejmie jest konieczne wtedy, gdy dodawana poprawka wykracza poza pierwotny treściowy zakres projektu¹²⁵.

W wyroku o sygn. K 47/15¹²⁶ Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na ponowną potrzebę konsultacji poprawki, która istotnie wykraczała poza pierwotny treściowy zakres projektu. Stwierdził, że uchybiono obowiązkowi ponownego zaopiniowania zmienionego projektu ustawy przez SN, Prokuratora Generalnego, Naczelną Radę Adwokacką i Krajową Radę Radców Prawnych. Nieprawidłowość ta wraz z innymi naruszeniami trybu uchwalenia badanej ustawy doprowadziły do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy.

Zgodnie z powyższym obowiązek zasięgnięcia opinii pojawia się w momencie, gdy podczas rozpatrywania projektu ustawy pojawią się nowe, istotne dla tego projektu treści, wykraczające poza jego pierwotny zakres. Wytyczne te wyznaczają granice udziału podmiotów konsultujących w procesie ustawodawczym w ramach rozwiązań,

¹²³ *Ibidem*, s. 228.

¹²⁴ Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 49.

¹²⁵ Wyrok TK z 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, nr 10, poz. 129.

¹²⁶ Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu. Są one niezbędne, ponieważ „konieczność pełnego opiniowania wszelkich poprawek zgłaszanych we wszystkich stadiach procesu ustawodawczego prowadziłyby do nadmiernego wydłużenia tego procesu i czyniłyby podmioty uprawnione do opiniowania współtwórcami tekstu”¹²⁷.

Zasadnicza różnica między rozwiązaniami konsultacyjnymi przewidzianymi w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu a instytucją konsultacji społecznych, o której mowa w art. 34a regulaminu Sejmu, sprowadza się nie tylko do innego zakresu podmiotowego tych narzędzi partycypacyjnych, lecz także do miejsca, w którym zostały umiejscowione w procesie ustawodawczym. Konsultacje społeczne są zarządzane w przypadku poselskich i obywatelskich projektów ustaw albo mogą być zarządzane w przypadku senackich i składanych przez Prezydenta RP projektów ustaw już po wniesieniu konkretnego projektu ustawy do Sejmu, przed skierowaniem go do pierwszego czytania. Ważne jest, aby zaznaczyć, że „wniesienie projektu” nie jest tożsame z „nadaniem biegu projektowi”¹²⁸. Jak podkreślała E. Gierach, „nadanie biegu projektowi może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej jest skuteczne”, a więc wtedy, gdy projekty „pomyślnie przeszły wstępną kontrolę i zostały na mocy art. 34 regulaminu Sejmu uznane przez marszałka za dopuszczalne”¹²⁹. Kontrola ta dotyczy spełnienia wielu wymagań stawianych projektom ustaw w art. 34 regulaminu Sejmu. W odniesieniu do konsultacji społecznych należy zauważyć, że warunkiem udostępnienia projektu ustawy w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych nie jest nadanie biegu projektowi ustawy. Innymi słowy, konsultowane mogą być także projekty ustaw, którym nie nadano numeru druku np. ze względu na konieczność uzupełnienia uzasadnienia.

W myśl art. 34b pkt 2 regulaminu Sejmu ponowne uruchamianie procesu konsultacji społecznych w stosunku do konsultowanego już projektu ustawy może nastąpić w przypadku złożenia autopoprawki do tego projektu. Zgodnie z art. 36 ust.

¹²⁷ E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 229.

¹²⁸ W literaturze przedmiotu pojęcie „nadanie biegu projektowi” nie jest rozumiane jednolicie. Co do zasady przyjmuje się, że pojęcie to oznacza „zarządzenie drukowania projektu i doręczenie go posłom (art. 35 ust. 1) oraz skierowanie projektu do pierwszego czytania (art. 37 w zw. z art. 173)” (A. Szmyt, *Relacja między art. 118 ust. 3 Konstytucji a art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, t. 2, Warszawa 2010, s. 389). Należy dodać, że czynność, o której mowa w art. 35 ust. 1 regulaminu Sejmu (publikacja projektów), zakłada konieczność nadania projektom ustaw formy druku sejmowego.

¹²⁹ E. Gierach, *Art. 35*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 222. A także przywołany przez autorkę: A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 26.

1a regulaminu Sejmu „[w]nioskodawca, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, może wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu. Tekst autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania”. Brzmienie cytowanego przepisu potwierdza, że konsultacje społeczne nawet w odniesieniu do autopoprawki powinny odbywać się na początkowym etapie procesu stanowienia ustawy w Sejmie. W nawiązaniu do cytowanego powyżej stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. K 47/15 należałoby oczekiwać, że wymóg zarządzenia konsultacji społecznych będzie aktualny za każdym razem, gdy do konsultowanego projektu ustawy wniesiono poprawki, które znacząco zmieniają jego treść i powodują, że odbiega on od pierwotnej wersji. Przepisy regulaminu Sejmu nie przewidują jednak takiej możliwości, zapewne ze względu na obawę przed znacznym wydłużeniem procesu ustawodawczego.

Podmioty uczestniczące w procedurze konsultacyjnej projektu ustawy, którą umożliwiają zarówno rozwiązania przewidziane w art. 34 ust. 3, jak i te zawarte w art. 34a regulaminu Sejmu, zostają włączone w proces stanowienia ustaw „przez możliwość ustosunkowania się do projektowanych rozwiązań ustawowych w określonym momencie procesu ustawodawczego”¹³⁰. Można stwierdzić, że jest to zasadniczo początkowy etap prac nad ustawą. Moment ten nie został wybrany przypadkowo i ma związek z funkcją, jaką powierza się tym mechanizmom do spełnienia w procedurze prawodawczej.

Rozwiązania konsultacyjne z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu zostały umiejscowione przed wniesieniem projektu do Sejmu, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w literaturze przedmiotu wprowadzone na tym etapie mają największe znaczenie dla uchwalonego aktu prawnego¹³¹. Zakłada się zatem, że rozwiązania te powinny dostarczać informacji w „pierwszej mierze wnioskodawcy”¹³², który odpowiada za przygotowanie projektu. Jako „wyraz utylitarystycznego podejścia do prawa”¹³³ pozwalają ocenić zasadność podejmowania ewentualnej inicjatywy ustawodawczej. Innymi słowy, pomagają odpowiedzieć na pytanie, czy projektowane

¹³⁰ P. Kędziora, *Niezbędne...*, LEX/el.

¹³¹ Zob. C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 109.

¹³² P. Chybalski, *Art. 34 ust. 1–7...*, s. 195.

¹³³ E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 207.

rozwiązania są konieczne, a także czy w proponowanym kształcie pozwolą osiągnąć zakładane cele¹³⁴.

Wyniki konsultacji społecznych przeprowadzanych po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu są przede wszystkim skierowane do ustawodawcy. Stanowią „czynnik racjonalizujący” proces stanowienia ustaw i pozwalają uniknąć „nieefektywnych regulacji oraz przeciwdziałania skutkom deficytu informacji wpływającego negatywnie na poprawność formułowanych ocen”¹³⁵. Po uwzględnieniu m.in. dyspozycji art. 34 ust. 9a regulaminu Sejmu można założyć, że posłowie mają możliwość zapoznania się z analizą treści zgłaszanych podczas konsultacji społecznych przed pierwszym czytaniem konsultowanego projektu ustawy¹³⁶.

Etap procesu ustawodawczego, na którym występują instrumenty konsultacyjno-opiniotwórcze, ma znaczenie dla realizacji istoty tych instytucji. Trybunał Konstytucyjny nie bez powodu kontroluje to, w jakiej fazie prac ustawodawczych doszło do naruszeń procedury konsultacyjnej. Sprawdza bowiem, czy ustawodawca miał możliwość zapoznania się z wynikami konsultacji przed uchwaleniem ustawy. Mimo że konsultacje nie mają wiążącego charakteru, mają „służyć wzbogaceniu przesłanek, na podstawie których organ decydujący podejmuje rozstrzygnięcie w kwestiach poddanych konsultacji”¹³⁷.

Obecność mechanizmów konsultacyjnych jest wymagana szczególnie wtedy, gdy reguluje się materię, w której „konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy [...]. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania «klasycznych» (osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela, bo założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody [...]”¹³⁸. Zgodnie ze stanowiskiem TK regulacja ustawowa dotycząca tej materii wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści¹³⁹. Ocenę tę pozwalają sformułować m.in. informacje uzyskane od

¹³⁴ Więcej w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 25–26.

¹³⁵ E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 207–208; C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 109.

¹³⁶ Podczas prac koncepcyjnych zakładano, że czas na analizę uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych i uwzględnienie wniosków płynących z nich w OSR będzie wynosił 5 dni od dnia zakończenia konsultacji społecznych. Zakładano także, że OSR sporządzane przez ekspertów będą dołączane do druku sejmowego. Wypowiedź Wicedyrektora BEOS Z. Cieślaka, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych*, nr 14, z dnia 6 marca 2024 r., s. 19–20.

¹³⁷ Wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.

¹³⁸ Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.

¹³⁹ *Ibidem*.

konsultowanych podmiotów, dlatego – jak wskazuje TK – „gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować”¹⁴⁰.

Należy przyjąć, że zarówno rozwiązania polegające na zasięgnięciu opinii, o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, jak i obowiązujące od niedawna konsultacje społeczne stanowią instrumentarium dostarczające informacji potrzebnych w toku procedury ustawodawczej. Pozwalają ustawodawcy zorientować się w poglądach opiniowanych podmiotów¹⁴¹ oraz uczestników konsultacji społecznych. Pełnią zatem przede wszystkim funkcję – jak sama nazwa wskazuje – konsultacyjną. Omawiane instytucje partycypacji umożliwiają adresatom projektowanych norm wyrazić oczekiwania wobec nich, dzięki czemu ustawodawca ma szansę uchwalić prawo w takim kształcie, aby zaspokajało ono potrzeby obywateli i było skuteczne. Jako instrument służący do pozyskiwania konkretnych danych mogą realizować także funkcję inspirującą, ponieważ wskazują, jakie sfery wymagają regulacji bądź zmian.

Rozwiązania, o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, a w szczególności konsultacje społeczne jako mechanizmy partycypacyjne przeciwdziałają arbitralnemu tworzeniu prawa, wzmacniają demokratyczność tego procesu, a także zapewniają jego transparentność¹⁴². Obowiązek zasięgnięcia opinii danego podmiotu niejednokrotnie wynika z przepisów odrębnych ustaw, z kolei konsultacje społeczne poza regulaminem Sejmu zostały także uregulowane w ustawie lobbingowej. Wydaje się zatem uprawnione, aby przyjąć, że instytucje te stanowią ustawowy element trybu dochodzenia ustawy do skutku, a ich obecność, jak wynika z przywołanego orzecznictwa konstytucyjnego, może warunkować konstytucyjność tego trybu. To zaś w ocenie E. Popławskiej, w oparciu o art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w brzmieniu sprzed nowelizacji, przesądziło w o uznaniu konsultacji za instrument kontroli legalności ustawy w Sejmie¹⁴³.

Zgodnie z tym, co zostało już zasygnalizowane, obowiązek zasięgnięcia opinii wynikający z przepisu art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu służy bardziej profesjonalizacji procesu tworzenia ustaw aniżeli jego uspołecznieniu. W ograniczonym zakresie

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Zob. P. Kędziora, *Niezbędne...*, LEX/el.

¹⁴³ Zob. E. Popławska, *Konsultacje...*, *passim*. Autorka poświęciła cały artykuł funkcji kontrolnej konsultacji społecznych.

rozwiązanie to pozwala na włączenie w proces stanowienia ustaw podmiotów społecznych reprezentujących interes ogólny.

Inkluzyjności procesu ustawodawczego mają przede wszystkim służyć konsultacje społeczne. Pozwalają one na włączenie w ten proces zasadniczo wszystkich zainteresowanych podmiotów, które mogły wypowiedzieć się na temat projektowanych rozwiązań. Jak należy oczekiwać, wpłynie to w dużym stopniu na legitymizację tego procesu, a także społeczną akceptację rozwiązań przyjmowanych w jego ramach. Co do zasady można przyjąć, że konsultacje społeczne najpełniej oddają znaczenie instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie.

Najważniejszą dyrektywą, której spełnienie warunkuje realizację funkcji powierzonych instytucjom konsultacyjnym w procesie ustawodawczym, tj. przede wszystkim dbanie o jakość stanowionych ustaw¹⁴⁴, jest gwarancja ich rzetelności. W rzeczywistości jednak proces konsultacyjny nie zawsze był przeprowadzany według najlepszych standardów, a stopień, w jakim uwagi formułowane w ramach tego procesu były uwzględniane przez ustawodawcę, nie był zadowalający. To pozwala twierdzić, że znaczenie procedur konsultacyjnych i opiniodawczych w procesie stanowienia ustaw w Sejmie bywa marginalizowane. Opinia ta w szczególności odnosi się do praktyki parlamentarnej sprzed nowelizacji regulaminu Sejmu w lipcu 2024 r.

Trudno o inną ocenę znaczenia tych procedur w sytuacji, w której opinie konsultowanych podmiotów trafiały do Sejmu dopiero w trakcie procedowania nad projektem ustawy przez posłów¹⁴⁵, a nawet po uchwaleniu danej ustawy¹⁴⁶, albo w ogóle nie były przedstawiane¹⁴⁷. W przypadku tak uchwalanych regulacji

¹⁴⁴ Zob. np. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 158; E. Popławska, *Konsultacje...*, s. 237.

¹⁴⁵ Np. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, druk nr 2469, Sejm VIII kadencji; poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3496, Sejm VIII kadencji; poselski projekt ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, druk nr 4349, Sejm VI kadencji; poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, druk nr 4354, Sejm VI kadencji.

¹⁴⁶ Np. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 3927, Sejm VII kadencji; poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 559, Sejm IX kadencji; rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, druk nr 590, Sejm IX kadencji.

¹⁴⁷ Np. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, druk nr 1724, Sejm V kadencji; poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, druk nr 2479, Sejm VIII kadencji.

ustawodawca nie ma szans zapoznać się ze wszystkimi informacjami potrzebnymi do przyjęcia konkretnego aktu.

O nieprawidłowościach w zakresie procedury konsultacyjno-opiniodawczej w procesie stanowienia ustaw świadczą uchybienia związane z obowiązkiem zasięgnięcia opinii badane przez Trybunał Konstytucyjny. W praktyce orzeczniczej można jednak odnaleźć przypadki, w których sąd konstytucyjny niejako „usprawiedliwia” te naruszenia i wskazuje na „faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym”¹⁴⁸. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wskazywał, że uczestnictwo w pracach właściwych komisji sejmowych podmiotów merytorycznie zainteresowanych daną regulacją czy przesłanie ich stanowisk czynią zadość wymogowi konsultacji. Stwierdził tak m.in. w orzeczeniu o sygn. K 14/92¹⁴⁹, w którym podmiot wnoszący projekt ustawy nie zasięgnął opinii związków zawodowych. Sytuacja ta – jak przyjął Trybunał Konstytucyjny – została „naprawiona” przez dopuszczenie przedstawicieli związków zawodowych do udziału w pracach komisji sejmowych. W związku z tym, że przedstawiciele związków mieli możliwość wyrażenia swojego stanowiska co do treści uchwalanej regulacji, „Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do przyjęcia, że w tym wypadku ustawowy tryb konsultacji wymagany do uchwalenia ustawy nie miał miejsca”¹⁵⁰.

Stanowisko to znalazło potwierdzenie w komentowanym już wyroku o sygn. K 15/03, w którym Trybunał Konstytucyjny przyznał, że nie bez znaczenia dla oceny nieprawidłowości trybu uchwalenia ustawy ze względu na uchybienia w procedurze zasięgnięcia opinii związków zawodowych¹⁵¹ pozostaje to, że przedstawiciel struktur zawodowych brał udział w posiedzeniach komisji sejmowej. Z pewnością możliwość ta nie zastąpiła formalnie określonego wymogu zasięgnięcia opinii związków zawodowych, niemniej reprezentanci związków „mieli faktyczną możliwość przedstawienia swego stanowiska w sprawie – co było przecież ideą konsultacji szczegółowo unormowaną w ustawie o związkach zawodowych”¹⁵².

W wyroku o sygn. K 10/09¹⁵³ Trybunał Konstytucyjny zajął się zarzutem niedopełnienia obowiązków opiniodawczych (wynikających z ustawy o finansach

¹⁴⁸ Wyrok TK z 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

¹⁴⁹ Orzeczenie TK z 19 października 1993 r., K 14/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 35.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Stanowisko Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nie dotarło na czas do Sejmu, więc nie mogło być wzięte pod uwagę przy uchwalaniu ustawy.

¹⁵² Wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 5.

¹⁵³ Wyrok TK z 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

publicznych¹⁵⁴) polegających na zasięgnięciu opinii organizacji samorządowych przy rozpatrywaniu nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze¹⁵⁵, których przyjęcie mogło spowodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Należy przy tym podkreślić, że w posiedzeniach komisji i podkomisji nadzwyczajnej brały udział organizacje reprezentujące interesy gmin, na których terenie jest prowadzona eksploatacja kopalni. A zatem podmioty reprezentujące samorząd nie zostały pozbawione możliwości wyrażenia stanowiska w sprawie stanowiącej przedmiot projektu. W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „[b]rak realizacji obowiązku konsultacyjnego, wynikającego z art. 31 ust. 3 i 4 ustawy z 1998 r. o finansach publicznych, nie prowadził zatem do sytuacji, w której w toku procesu ustawodawczego parlamentarzystom nie było znane stanowisko zajęte przez zainteresowane podmioty”¹⁵⁶.

W ramach podsumowania powyższych rozważań można przyjąć, że Trybunał Konstytucyjny dokonuje niejako „uzdrowienia” czy konwalidacji braku konsultacji lub innych uchybień procedury konsultacyjnej przez uznanie, że zapoznanie się posłów z opinią zainteresowanych podmiotów w toku prac legislacyjnych (np. podczas posiedzenia komisji) czyni zadość wymogowi konsultacji czy zasięgnięcia opinii. Niewątpliwie w pewnym stopniu udział zaproszonych gości w posiedzeniach komisji „łagodzi deficyt informacyjny w procesie ustawodawczym”¹⁵⁷. Należy jednakże podzielić wątpliwości zgłaszane w literaturze przedmiotu¹⁵⁸, że zapoznanie się przez posłów z opiniami zainteresowanych podmiotów w toku sejmowej fazy procesu legislacyjnego mija się niejako z celem zasięgania opinii wymaganych w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, które powinny być pozyskiwane przed wniesieniem projektu do Sejmu. Posłowie mają wtedy możliwość poznania opinii przed rozpoczęciem prac nad projektem lub na bardzo wczesnym etapie tych prac, a nie dopiero podczas komisyjnych prac nad projektem. Poznanie opinii zainteresowanych podmiotów przed zaawansowanym etapem prac legislacyjnych pozwala zwiększyć rozeznanie parlamentarzystów, co w konsekwencji może przyczynić się do wypracowania jak najlepszych rozwiązań, a tym samym do wyższej jakości tworzonego prawa.

¹⁵⁴ Art. 31 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, z późn. zm.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947.

¹⁵⁶ Wyrok TK z 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

¹⁵⁷ P. Kuczma, *Model...*, s. 387.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

W kontekście przyczyn nieprawidłowości w zakresie procesu konsultacyjnego należy zwrócić uwagę na to, że uzyskanie wyników konsultacji nie ma wpływu na skierowanie projektu do dalszych prac legislacyjnych. To w pewien sposób tłumaczy sytuacje, w których opinie odnośnie do projektów trafiały do Sejmu po zakończeniu postępowania ustawodawczego.

Podstawą rzetelnych procedur konsultacyjno-opiniodawczych są gwarancje ich transparentności. Dlatego informacje o tym, z kim konsultowano dany projekt, a także wobec kogo uchybiono temu obowiązkowi, oraz wyniki tych konsultacji powinny być publicznie dostępne. Liczba opinii kierowanych do Sejmu – nie tylko przez ustawowo uprawnione podmioty – może mieć znaczenie dla społecznej oceny wagi danego zagadnienia poruszanego w opiniowanym projekcie ustawy. Argument ten przesądza o potrzebie informowania o skali zasięganym opinii.

W praktyce odnalezienie wskazywanych powyżej informacji nie jest łatwym zadaniem. Wstępne opinie do projektu sporządzane przez Biuro Legislacyjne, w którym można odnaleźć niektóre dane, „mają charakter wewnętrzny i nie są podawane do publicznej wiadomości”¹⁵⁹. Jednak dostęp do nich jest możliwy na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶⁰. Z kolei wszystkie opinie dotyczące konkretnego projektu ustawy, które – także poza trybem art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu – wpływają do Sejmu, są dołączane do protokołów posiedzeń komisji sejmowych, na których procedowano nad danym aktem¹⁶¹. Protokoły takie nie są publikowane na stronie internetowej Sejmu, co utrudnia dostęp do nich. Warto odnotować, że potrzeba pełnego upubliczniania procesu konsultacji była podnoszona także przez organizacje pozarządowe monitorujące jakość stanowionego prawa w Polsce w ramach petycji kierowanych do Sejmu¹⁶².

¹⁵⁹ K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola...*, s. 52.

¹⁶⁰ Dz.U. z 2022 r., poz. 902. Zob. K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola...*, s. 52.

¹⁶¹ Zgodnie z § 7 pkt 4 Zaleceń Dyrektora Biura Komisji Sejmowych z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie opracowania protokołów posiedzeń komisji sejmowych, dokument niepublikowany.

¹⁶² Fundacja im. Stefana Batorego, *Petycja w sprawie zmiany uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.) w zakresie zasad przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących komisyjnych i poselskich projektów ustaw w trybie art. 34 ust. 3 oraz upubliczniania informacji o tych konsultacjach*, BKSP-145-136/16, <http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/dok?OpenAgent&145-136-16> [dostęp: 29 kwietnia 2024 r.].

Do innych przyczyn osłabiających rzetelność mechanizmów konsultacyjnych należy zaliczyć szybkie tempo prac legislacyjnych¹⁶³. Problem ten narastał, a największe rozmiary przybrał w czasie pandemii COVID-19. Niewątpliwie okres ten ze względu na bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia obywateli wymagał sprawnego działania ustawodawcy. Ze względu na to, że wprowadzane wówczas regulacje dotyczyły ograniczenia podstawowych praw obywatelskich, powinny być jednak zachowane choć minimalne standardy procedur konsultacyjnych. Praktyka tego okresu świadczy o tym, że uchybiono tym standardom.

W przypadku ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁶⁴ termin skierowania projektu tej ustawy (druk nr 265, Sejm IX kadencji) do konsultacji z uprawnionymi podmiotami przez Marszałka Sejmu¹⁶⁵ zbiegł się z datą jej uchwalenia, tj. 2 marca 2020 r. Należy podkreślić, że ustawa ta nie była konsultowana na etapie rządowym. W konsekwencji ustawodawca nie miał możliwości zapoznać się z wynikami konsultacji, które ze względu na rażące ograniczenia czasowe nie mogły być rzetelnie przeprowadzone.

Postępowanie ustawodawcze nad ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁶ kształtowało się podobnie. Marszałek Sejmu w dniu 15 grudnia 2021 r.¹⁶⁷, czyli w dniu pierwszego czytania projektu (druk nr 828, Sejm IX kadencji), skierował go do zaopiniowania przez uprawnione podmioty. Dwa dni później, tj. 17 grudnia 2021 r., ustawa została przyjęta przez Sejm, a następnie przekazana do dalszego procedowania w Senacie. Akt ten

¹⁶³ Informacje na temat tempa prac ustawodawczych m.in. w: Fundacja im. Stefana Batorego, *Ustawa w 2 godziny i 20 minut, XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Warszawa 2019, s. 10–14.

¹⁶⁴ Dz.U. poz. 374, z późn. zm.

¹⁶⁵ W. Wichrowska, R. Iłowiecki, *Epidemia w legislacji – mankamenty procesu tworzenia prawa*, „Lingua Legis” 2021, nr 29, s. 50.

¹⁶⁶ Dz.U. poz. 159.

¹⁶⁷ Zob. W. Wichrowska, R. Iłowiecki, *op. cit.*, s. 50.

również nie był konsultowany na etapie rządowych prac legislacyjnych. Praktyka ta spotkała się z krytyką konsultowanych podmiotów¹⁶⁸.

W komentarzu na temat praktyki legislacyjnej w czasie pandemii należy zaznaczyć, że jej wybuch zaskoczył ustawodawcę. Obawa przed skutkami szybkiego rozprzestrzeniania się wirusa w pewnym stopniu uzasadniała pośpiech w czasie prac legislacyjnych, a także usprawiedliwiała uchybienia w zakresie konsultacji w przypadku pierwszej z przywoływanych ustaw tzw. covidowych. Trudno jednak te same argumenty przytoczyć w stosunku do drugiej wspomnianej ustawy z 21 stycznia 2021 r., w przypadku której minął prawie rok od pierwszego przypadku zakażenia, a ustawodawca miał czas, aby odnaleźć się w pandemicznej rzeczywistości. Można więc było oczekiwać, że „tempo tworzenia prawa w czasie epidemii można stopniować, uwzględniając jej fazy”¹⁶⁹. Tego jednak nie uczyniono.

Przywołane przykłady uwiaryściły słabość rozwiązań konsultacyjnych przewidzianych w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w brzmieniu sprzed nowelizacji. Jakość ta nie wynikała wyłącznie z zaniedbań wnioskodawców, Marszałka Sejmu czy innych organów państwowych. Zdarzało się, że to konsultowane podmioty nie wykazywały zainteresowania udziałem w procesie konsultacyjnym ani szczególnej aktywności w postaci opracowania pogłębionych opinii¹⁷⁰. Postawa taka mogła wynikać z przyczyn formalnych. Na podstawie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu opinie do projektu przedstawiają bowiem nie tyle podmioty żywo zainteresowane daną materią, ile te, które są do tego uprawnione, a niekiedy nawet zobowiązane. To zaś przyczynia się do tego, że opinie – zdaniem P. Kuczmy – są niejako przygotowywane „«na życzenie» podmiotu inicjatywy ustawodawczej”¹⁷¹. W konsekwencji możliwe są przypadki, że z procesu konsultacji zostają wyłączone te podmioty, których dotyczą proponowane rozwiązania.

¹⁶⁸ „Prezydium Komisji Krajowej NSZZ «Solidarność» stwierdza, że pomimo wielokrotnych zapewnień kolejny projekt tzw. tarczy nie został skonsultowany z NSZZ «Solidarność» przez rząd, co jest nie tylko oburzające, ale równocześnie stanowi rażące naruszenie normy z art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Komisja Krajowa NSZZ «Solidarność» otrzymała go już po I czytaniu w Sejmie RP ze strony Marszałka Sejmu, co de facto uniemożliwia konsultacje projektu przez partnerów społecznych zgodnie z zasadami dialogu społecznego” (Decyzja Prezydium KK nr 1989/20 z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw wraz z autopoprawką, druki nr 828 i 828-A, Sejm IX kadencji).

¹⁶⁹ W. Wichrowska, R. Iłowiecki, *op. cit.*, s. 50.

¹⁷⁰ Zob. C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 112–113.

¹⁷¹ P. Kuczma, *Model...*, s. 390.

Jedną z największych wad obowiązującego przed nowelizacją art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu modelu konsultacji była wybiórczość podmiotów konsultowanych¹⁷². Ta w istocie subiektywna selektywność nie służyła realizacji zasady dobrej woli ani powszechności konsultacji. Uwaga ta pozostaje aktualna w odniesieniu do obowiązku zasięgnięcia opinii. Wraz z wprowadzeniem instytucji konsultacji społecznych uwagę tę należy zweryfikować, gdyż wobec szerokiego charakteru podmiotowego konsultacji społecznych przewiduje się, że staną się one powszechną instytucją partycypacji obywateli w procesie stanowienia ustaw. W doktrynie niejednokrotnie przekonywano, że aby konsultacje pełniły funkcję partycypacyjną i wzmacniały demokratyczność procesu stanowienia ustaw, „[n]iezwycie istotne jest [...], aby zakres podmiotów objętych konsultacjami był konstruowany na przejrzystych kryteriach i obejmował wszystkie podmioty mogące być zainteresowane ustawą, która ma być przyjęta w parlamencie”¹⁷³. Wydaje się, że przewidziane w art. 34a regulaminu Sejmu konsultacje społeczne są odpowiedzią na ten postulat.

W okresie od momentu wejścia w życie przepisów art. 34a i 34b regulaminu Sejmu, tj. 31 października 2024 r., do dnia 31 grudnia 2024 r.¹⁷⁴ rozpoczęto 22 procesy konsultacji społecznych, które dotyczyły wyłącznie poselskich projektów ustaw¹⁷⁵. W tym samym czasie zakończono osiem procesów konsultacji społecznych, które w niniejszych rozważaniach pozwolą na sformułowanie wstępnej oceny funkcjonowania tej instytucji partycypacji obywatelskiej w praktyce sejmowej.

Tabela 1. Konsultacje społeczne zakończone w okresie od 31 października do 31 grudnia 2024 r.

Nr	Tytuł	Materia projektu	Rozpoczęcie/ Zakończenie konsultacji	Liczba ankiet (kobieta/mężczyzna)
1.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 865)	dotyczy reformy instytucji tymczasowego aresztowania w Polsce	5 listopada 2024 r. / 5 grudnia 2024 r.	365 (81/284)

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ B. Banaszak, *Uwagi...*, s. 70.

¹⁷⁴ Stan prawny i faktyczny przyjęty w dysertacji to 31 grudnia 2024 r.

¹⁷⁵ https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_PROJEKTY&NrKadencji=10&Wsk= [dostęp: 10 stycznia 2025 r.].

2.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (druk nr 866)	dotyczy nałożenia na przewodniczącego rady gminy obowiązku przesyłania do Ministra Finansów informacji o wysokości stawek podatku od nieruchomości uchwalanych na każdy rok do 30 listopada roku poprzedzającego rok, na który uchwalone zostały nowe stawki	5 listopada 2024 r. / 5 grudnia 2024 r.	143 (27/116)
3.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (druk nr 867)	dotyczy nałożenia na osoby posiadające pozwolenie na posiadanie broni w celach łowieckich obowiązku okresowych badań lekarskich i psychologicznych	7 listopada 2024 r. / 7 grudnia 2024 r.	8298 (1853/6445)
4.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (druk nr 880)	dotyczy zmiany stawek opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania	22 listopada 2024 r. / 22 grudnia 2024 r.	604 (80/524)
5.	Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (nie nadano numeru druku)	dotyczy zwolnienia od podatku PIT i CIT w zakresie odszkodowań uzyskanych przez przedsiębiorców w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r.	26 listopada 2024 r. / 26 grudnia 2024 r.	23 (1/22)

6.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (nie nadano numeru druku)	dotyczy skrócenia czasu oczekiwania na świadczenia z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej	26 listopada 2024 r. / 26 grudnia 2024 r.	92 (23/69)
7.	Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej (nie nadano numeru druku)	dotyczy rozwiązań mających na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, m.in. rozszerzenia zakresu środków trwałych, które mogą podlegać jednorazowej pełnej amortyzacji	26 listopada 2024 r. / 26 grudnia 2024 r.	38 (5/33)
8.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 909)	dotyczy możliwości ponownego przeliczenia emerytur osobom, którym to świadczenie przyznano w miesiącu czerwcu w latach 2009–2019	27 listopada 2024 r. / 27 grudnia 2024 r.	96 (41/55)

Źródło: Informacje publikowane w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Wszystkie projekty ustaw przekazane do udostępnienia w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych zostały opatrzone uwagami podmiotów konsultujących. Można to traktować, choć nieco na wyrost, jako pierwszy sukces instytucji konsultacji społecznych. Liczba zgłaszanych ankiet nie rozkładała się równomiernie, gdyż były projekty konsultowane przez 8298 podmiotów, ale i takie, które były opiniowane przez zaledwie 23 podmioty. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń korzystania z instytucji konsultacji społecznych można przyjąć, że zainteresowanie nimi jest uzależnione od rodzaju materii, której dotyczy konsultowany projekt.

Najliczniejszą liczbę ankiet zgłoszono do projektu ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji, który zakładał wprowadzenie dodatkowych obciążeń dla osób

posiadających pozwolenie na broń w celach łowieckich w postaci obowiązku okresowych badań lekarskich i psychologicznych. Zagadnienia związane z łowiectwem zwłaszcza z perspektywy ochrony praw zwierząt wzbudzają kontrowersje w przestrzeni publicznej, co mogło mieć przełożenie na tak dużą liczbę złożonych ankiet. W przypadku tego projektu, nie można jednak wykluczyć wzmożonej aktywności myśliwskiego lobby. Dużym zainteresowaniem w badanym okresie cieszył się także projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych dotyczący zmiany stawek opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania. Projekt ten dotyczył spraw o istotnym znaczeniu społecznym, co tłumaczy dużą liczbę ankiet zgłoszonych w procesie konsultacji tego projektu. Najmniej atrakcyjne pod względem liczby podmiotów konsultujących projekt okazały się projekty ustaw, którym nie nadano numeru druku. Dotyczyły one różnej problematyki, także istotnej dla obywateli, jednak należy zaznaczyć, że bardziej specjalistycznej (np. projekt dotyczący ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej), co może w pewnym stopniu uzasadniać małą liczbę ankiet.

Na przykładzie wysokiej, a tym samym wyróżniającej się liczby ankiet zgłoszonych w konsultacjach społecznych projektu ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji można zasygnalizować pewne przypuszczenie, że konsultacje społeczne w przyszłości mogą się okazać nie tyle skutecznym i powszechnym narzędziem partycypacji obywatelskiej w procesie legislacyjnym, ile atrakcyjnym środkiem lobbingu. W tym kontekście niezwykle ważne są wszelkie kampanie edukacyjne informujące opinię społeczną o możliwości wzięcia udziału w konsultacjach społecznych i o istocie tej instytucji partycypacji obywatelskiej.

Niewątpliwie atrakcyjność udziału w konsultacjach społecznych ma związek z tym, w jaki sposób zgłaszane uwagi wpływają na kształt przyjętego przepisu ustawy. Brak jednak prawnego wymogu sporządzania sprawozdania, w którym oceniano by skalę wykorzystywania przedstawianych uwag. Zgodnie z zasadą responsywności konsultacji społecznych informacja taka jest pożądana. Pewnym krokiem w kierunku realizacji tej zasady są raporty, w ramach których publikowane są wyniki konsultacji społecznych konkretnego projektu ustawy. W Systemie Informacyjnym Sejmu prezentowane są statystyki opracowane na podstawie ankiet, a także zgłaszane uwagi i komentarze. Informacje te przedstawiane są w podziale na następujące dokumenty: raport statystyczny, raport – komentarze do całości ustawy, raport – komentarze do pytań od 6. do 12. ankiety, raport – komentarze do artykułów projektu ustawy,

komentarze wg numeru pytania/artykułu oraz ankiety alfabetycznie wg nazwisk uczestników konsultacji. Zebranie wyników i ich statystyczne zobrazowanie służy jakości, transparentności i rzetelności procesu konsultacji społecznych, ułatwia zapoznanie się z treścią zgłaszanych uwag zarówno przez ekspertów sporządzających OSR, jak i podmioty będące odbiorcami konsultowanych regulacji, a przede wszystkim przez ustawodawcę.

W ramach podsumowania rozważań na temat znaczenia mechanizmów konsultacyjnych w procesie ustawodawczym należy wyrazić oczekiwanie, że przedstawione wyniki obserwacji wykorzystywania instrumentów konsultacyjnych określonych w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu przed nowelizacją tego przepisu w lipcu 2024 r. pozwolą na takie wykorzystanie nowej instytucji konsultacji społecznych praktyce sejmowej, które pozwoli dopatrzeć się w nich „charakteru rzeczywistego, a nie jedynie pozornego”¹⁷⁶. Pierwsze miesiące działania projektu, jakim są konsultacje społeczne, mają charakter pilotażowy. Obywateli są zapraszani do wzięcia w nich udziału i zachęceni do przesyłania swoich uwag czy wniosków w celu usprawnienia systemu. Wydaje się więc zasadne, aby czerpać z dotychczasowych doświadczeń stosowania mechanizmów konsultacyjnych w procesie stanowienia ustaw, a dzięki temu uniknąć powtarzania błędów, które wystąpiły przy ich wykorzystywaniu.

4.2. Wysłuchanie publiczne w Sejmie RP

4.2.1. Wysłuchanie publiczne – uwagi wprowadzające

Tradycja wysłuchania publicznego w Polsce jest dość krótka. Pierwsze nieśmiało postulaty wprowadzenia instytucji wysłuchania publicznego do procedury legislacyjnej zgłaszano w latach 90. XX w.¹⁷⁷ Jak jednak zwracał uwagę S. Patyra, „nie wykraczały [one] wówczas poza sferę analiz studyjnych i dyskusji publicystycznych”¹⁷⁸. Sytuacja ta zmieniła się wraz z procedowaniem nad rządowym projektem ustawy o działalności lobbingowej wniesionym do Sejmu w dniu 28 października 2008 r.¹⁷⁹ Projekt ten w swej

¹⁷⁶ M. Jabłoński, *Konsultacje...*, s. 116.

¹⁷⁷ Zob. M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa*, Warszawa 2010, s. 75. Autor ten przywołuje m.in. senacką publikację pt. *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza i propozycje*, wydaną w 1996 r., w której wspomina się o instytucji wysłuchania publicznego (*public hearings*).

¹⁷⁸ S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 233.

¹⁷⁹ Druk nr 2188, Sejm IV kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/2188.htm> [dostęp: 21 listopada 2023 r.].

pierwotnej wersji nie odwoływał się do wysłuchania publicznego¹⁸⁰. Idea włączenia do projektu przepisów poświęconych tej instytucji pojawiła się w toku prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej¹⁸¹. Była ona konsekwencją zmiany koncepcji projektowanej ustawy, która miała dotyczyć także kwestii związanych z transparentnością procesu legislacyjnego¹⁸².

W literaturze przedmiotu¹⁸³ przyjmuje się, że pomysł ten był pokłosiem aktywności podejmowanej przez Instytut Sobieskiego, zmierzającej do wprowadzenia instytucji wysłuchania publicznego do polskiego porządku prawnego¹⁸⁴. Potrzebę włączenia instytucji wysłuchania publicznego do procedury tworzenia prawa zgłaszano także w petycji wystosowanej przez 11 organizacji pozarządowych (w tym także Instytut Sobieskiego), złożonej w maju 2005 r. na ręce Marszałka Sejmu¹⁸⁵. Do petycji załączono stosowny projekt uchwały zawierającej propozycje zmian, które według autorów petycji należałoby wprowadzić w regulaminie Sejmu. Nie bez znaczenia dla losów wysłuchania publicznego w polskim porządku prawnym było także zorganizowane przez ministra zdrowia M. Balickiego w dniu 9 lutego 2005 r. pierwsze tzw. wysłuchanie opinii publicznej przeprowadzone w związku z pracami nad

¹⁸⁰ W poprzedzającej przygotowanie projektu debacie na temat lobbingu wysłuchanie publiczne było traktowane jako narzędzie partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa alternatywne wobec lobbingu (zob. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 233). Według P. Kuczmy instytucje te początkowo sobie przeciwstawiano (zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 396).

¹⁸¹ Propozycję wprowadzenia instytucji wysłuchania publicznego po raz pierwszy wysunął poseł T. Szczypiński podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej w dniu 15 grudnia 2004 r., Biuletyn nr 4007/IV, <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/NDL-10> [dostęp: 22 listopada 2023 r.].

¹⁸² Komentarz posła T. Szczypińskiego: „W naszym przekonaniu dalsza praca nad ustawą wymaga innego podejścia. To podejście związane jest bardziej z procesem legislacyjnym, z jego jawnością, z jego unormowaniem w ramach procesu działalności lobbingowej” (Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej w dniu 15 grudnia 2004 r., nr 10, Biuletyn nr 4007/IV).

¹⁸³ Zob. E. Nalewajko, B. Post, *Iluzja demokracji bezpośredniej. Z doświadczeń transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2021, s. 156–157; I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 93–94; G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymsza, Warszawa 2007, s. 169–170.

¹⁸⁴ Zob. P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, „Raport Instytutu Sobieskiego” 2004, nr 9. Było to najprawdopodobniej pierwsze wydane w języku polskim opracowanie traktujące tak szeroko o wysłuchaniu publicznym w Polsce. Zgodnie z intencją autorów raportu jedną z korzyści implementacji instytucji wysłuchania publicznego do porządku krajowego było „ucywilizowanie lobbingu” (s. 17–19). W 2004 r. Instytut Sobieskiego zorganizował także konferencję poświęconą zjawisku wysłuchania publicznego <https://www.dobrowol.org/publicznewysluchanie/publicznewysluchanie.html> [dostęp: 22 listopada 2023 r.].

¹⁸⁵ G. Makowski podkreśla, że wysłuchanie publiczne, o którym traktowano w petycji, nie było „narzędziem działalności lobbingowej” (G. Makowski, *op. cit.*, s. 169).

nowelizacją ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁸⁶. Ciesząc się dużym zainteresowaniem wydarzenie „ujawniło zasadnicze podziały opinii publicznej w konsultowanej sprawie, dostarczając wiarygodnego materiału pogładowego do dalszych prac parlamentarnych nad projektem”¹⁸⁷.

W odniesieniu do prac parlamentarnych nad rządowym projektem ustawy o działalności lobbingowej, a konkretnie do dyskusji nad wprowadzeniem do tejże ustawy instytucji wysłuchania publicznego należy wskazać, że instytucja ta cechowała się swego rodzaju powierzchownością. Obradowano nad technikaliami dotyczącymi przeprowadzenia wysłuchania publicznego, przy czym nie zagłębiano się w jego istotę. Poziom tej debaty odzwierciedla szczególnie stanowisko przedstawiciela rządu Z. Wróny: „Wprowadzamy instytucję nową, instytucję, która powinna mieć dość duże znaczenie praktyczne, a nie potrafimy jakoś bliżej określić jej kształtu prawnego i jej treści”¹⁸⁸. Co więcej, w toku prac legislacyjnych nad projektem pojawiły się opinie, że poszerzenie projektu o problematykę związaną z jawnością prac legislacyjnych może budzić wątpliwości konstytucyjne ze względu na „nieznaczny” związek tematyczny wysłuchania publicznego z działalnością lobbingową¹⁸⁹. Pomimo zgłaszanych w różnych formach uwag poprawka dotycząca włączenia wysłuchania publicznego do projektu ustawy o działalności lobbingowej została przyjęta. W przeświadczeniu członków Komisji Nadzwyczajnej była to instytucja skierowana do lobbystów, umożliwiającą im przedstawianie opinii i stanowisk¹⁹⁰.

Ostatecznie wysłuchanie publiczne po raz pierwszy w polskim porządku prawnym zostało uregulowane w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹⁹¹, w rozdziale 2 zatytułowanym „Zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa”, w art. 8

¹⁸⁶ Dz.U. Nr 179, poz. 1485.

¹⁸⁷ I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 94. Więcej na ten temat w: P.W. Juchacz, *Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej*, [w:] *Etyka życia publicznego*, red. K. Cern, P.W. Juchacz, E. Nowak, Poznań 2009, s. 64.

¹⁸⁸ Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej w dniu 4 maja 2005 r., nr 19, Biuletyn nr 4521/IV, <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/CD5F1FB505659775C12570110034C654?OpenDocument> [dostęp: 23 listopada 2023 r.].

¹⁸⁹ Zob. J.M. Karolczak, *Opinia prawna dot. art. 8 projektu ustawy o jawności prac legislacyjnych i zawodowej działalności lobbingowej*, druk nr 2188, Sejm IV kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2188> [dostęp: 21 listopada 2023 r.].

¹⁹⁰ Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej w dniu 6 stycznia 2005 r., nr 11, Biuletyn nr 4075/IV, <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/DD00602564EC91BDC1256F8F004CB84F?OpenDocument> [dostęp: 21 listopada 2023 r.].

¹⁹¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1414.

w odniesieniu do wysłuchania publicznego projektu ustawy oraz w art. 9 dotyczącym wysłuchania publicznego projektu rozporządzenia. Na mocy ustawy z dnia 25 września 2024 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹⁹² instytucja wysłuchania publicznego wraz z instytucją konsultacji społecznych została wyodrębniona w rozdziale 2a o nazwie „Wysłuchanie publiczne oraz konsultacje społeczne”. Zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego w Sejmie, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 8 ustawy, zostały określone w regulaminie Sejmu¹⁹³. Z kolei uzupełnieniem regulacji ustawowej w stosunku do wysłuchania projektów rozporządzeń jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń¹⁹⁴. Instytucję wysłuchania publicznego od 10 lat przewiduje także regulamin Senatu¹⁹⁵.

W żadnym z przywołanych aktów prawnych nie podano definicji legalnej wysłuchania publicznego. Aby zatem przybliżyć istotę tej instytucji, należy odwołać się do dotychczasowego dorobku doktryny oraz orzecznictwa. W piśmiennictwie występują dwa znaczenia pojęcia wysłuchania publicznego: szerokie i wąskie. W szerokim ujęciu wysłuchanie publiczne to „metoda angażowania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej”¹⁹⁶. W tym rozumieniu wysłuchanie jest rozumiane jako „instytucja na wskroś demokratyczna [...] dzięki której potencjalnie każdy obywatel może wziąć bezpośredni udział w jakiejś części sprawowania władzy”. Autor tej definicji podkreślał, że instytucja ta nie powinna zawęzać się tylko do udziału obywateli w procesie tworzenia prawa, ale powinna służyć szerszej partycypacji obywateli w podejmowaniu wszystkich decyzji władczych¹⁹⁷. W wąskim znaczeniu tej instytucji, według P. Dobrowolskiego i P. Gorywody, „[w]ysłuchanie publiczne to dopuszczenie w uporządkowany sposób do głosu podczas tworzenia prawa wszystkich, którzy będą dotknięci proponowanym prawem. Wstęp na publiczne wysłuchanie powinien mieć każdy, kto uprawdopodobni swój interes i wniesie nową wiedzę”¹⁹⁸. W podobnym tonie wypowiadał się P. Kuczma, który przyjął,

¹⁹² Ustawa z dnia 25 września 2024 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2024 r., poz. 1535.

¹⁹³ Rozdział 1a poświęcony wysłuchaniu publicznemu został dodany uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 15, poz. 194.

¹⁹⁴ Dz.U. Nr 30, poz. 207.

¹⁹⁵ Na mocy uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu, M.P. z 2013 r., poz. 558.

¹⁹⁶ G. Makowski, *op. cit.*, s. 155.

¹⁹⁷ *Ibidem*, s. 159.

¹⁹⁸ P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *op. cit.*, s. 5.

że „[w]ysłuchanie publiczne polega do dopuszczeniu do wyrażenia swojego głosu każdego zainteresowanego danym projektem prawnym. Odbywa się to w ramach sformalizowanej procedury, w celu ograniczenia zjawisk korupcyjnych, a polega na dostarczeniu prawodawcy argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyrażeniu sprzecznych interesów stron”¹⁹⁹. Krajowa regulacja wysłuchania publicznego umożliwia udział czynnika społecznego w pracach nad tworzeniem prawa (ustawy i rozporządzenia), a więc wpisuje się w prezentowane w piśmiennictwie wąskie znaczenie tej instytucji.

Próbując „zadomowić” instytucję wysłuchania publicznego w krajowym porządku prawnym, niektórzy autorzy doszukiwali się jej rodowodu w konstytucyjnym prawie petycji²⁰⁰. Twierdzili m.in., że „[...] rozdział II ustawy lobbingowej w zakresie, w jakim reguluje instytucję wysłuchania publicznego, wykonuje [...] delegację konstytucyjną i w ten sposób wypełnia lukę, jaka istniała w polskim systemie prawnym”²⁰¹. Teza ta zdezaktualizowała się wraz z przyjęciem ustawy o petycjach, której uchwalenie wypełniło dyspozycję przepisu ujętego w art. 63 zdanie drugie ustawy zasadniczej. To jednak nie przeczy uznaniu, że wysłuchanie publiczne „służy realizacji prawa petycji”²⁰² i jest „jedną z możliwości wykonywania” tego prawa²⁰³.

Ze względu na to, że wysłuchanie publiczne ma „cechy zbliżone” do konsultacji społecznych²⁰⁴, w literaturze przedmiotu instytucja ta jest uznawana za „szczególną metodę prowadzenia konsultacji, stosowaną w procesie legislacyjnym”²⁰⁵. Według P.W. Juchacza „[w]ysłuchanie publiczne stanowi typowy przykład tradycyjnej metody konsultacji społecznych, mającej w założeniu zwiększyć transparentność procesów tworzenia prawa oraz ich legitymizację w oczach obywateli”²⁰⁶. Z kolei J. Tracz-Dral uważa wysłuchanie publiczne za „formę konsultacji”²⁰⁷, instytucja ta bowiem

¹⁹⁹ P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 611.

²⁰⁰ Zob. M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 62; I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 94.

²⁰¹ M.M. Wiszowaty, *Ustawa...*, s. 62.

²⁰² P. Radzewicz, *Art. 70a...*, s. 399.

²⁰³ P. Kuczma, *Petycja a wysłuchanie i lobbing*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 351. Autor ten zwraca jednak uwagę, że utożsamianie wysłuchania publicznego z prawem petycji nie znajduje uzasadnienia. Wskazuje on, że „[...] prawo petycji jest prawem człowieka, a prawo udziału w wysłuchaniu publicznym uzależnione jest od decyzji organu władzy publicznej” (P. Kuczma, *Model...*, s. 402).

²⁰⁴ S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 233.

²⁰⁵ A. Gross, *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 11, s. 90.

²⁰⁶ P.W. Juchacz, *Wysłuchanie...*, s. 60.

²⁰⁷ J. Tracz-Dral, *Instytucja wysłuchania publicznego*, „Opracowania Tematyczne” 2010, nr 590, s. 3.

odpowiada istocie konsultacji i służy celowi, jakim jest „zasięgnięcie informacji” przez organ. Nie utożsamia ona jednak tych dwóch instytucji i podkreśla, że „inną [niż wysłuchanie publiczne – przyp. W.W.R.] instytucją dialogu społecznego są konsultacje społeczne”²⁰⁸. Zaznacza przy tym, że wysłuchanie publiczne umożliwia raczej jednostronne wypowiedzenie się aniżeli prowadzenie debaty²⁰⁹.

W piśmiennictwie prezentowane są także stanowiska, które uwydatniają „odrębność” instytucji wysłuchania publicznego od takich form partycypacji społecznej jak konsultacje społeczne czy debaty publiczne. Po uwzględnieniu tej odmienności S. Patyra stwierdził, że wysłuchanie publiczne jest instytucją o „uzupełniającym wobec konsultacji charakterze”²¹⁰. Z kolei G. Kuca, przeciwny utożsamianiu wysłuchania publicznego z konsultacjami społecznymi, przyjął, że „[w]ysłuchanie publiczne jest często mylone z konsultacjami społecznymi. Jednak między nimi istnieją istotne różnice: w przeciwieństwie do konsultacji społecznych wysłuchanie publiczne jest proceduralnie zabezpieczone przed manipulacją”²¹¹. Przyjęcie ustawowej definicji konsultacji społecznych może mieć wpływ na dotychczasowe stanowisko doktryny, niemniej w dalszym ciągu są to instytucje o zbliżonych cechach, co w pewnym sensie pozwala wskazać na aktualność przywoływanych stanowisk.

W orzecznictwie konstytucyjnym także poruszano zagadnienie wysłuchania publicznego. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. o sygn. K 31/06²¹² wskazano, że wysłuchanie publiczne „służy jedynie zapoznaniu się z opiniami, które nie są dla Sejmu wiążące [...]”. Trybunał uznał, że instytucja ta „[...] nie stanowi elementu porządku konstytucyjnego”. Do wyroku zgłoszono dwa zdania odrębne, w których podkreślano partycypacyjny i konsultacyjny charakter wysłuchania publicznego²¹³. Zwracano przy tym uwagę, że „instytucja wysłuchania publicznego wpisuje się w idee konstytucyjne, wyrażone w preambule do Konstytucji (współdziałanie władz i dialog społeczny), w art. 1 («Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli»), w art. 2 («Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym»), w art. 4 ust. 1 («Władza zwierzchnia

²⁰⁸ *Ibidem*, s. 4.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 234; G. Makowski, *op. cit.*, s. 159–160.

²¹¹ G. Kuca, *Wysłuchanie publiczne*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 1143.

²¹² OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

²¹³ Zdanie odrębne sędziego TK Marka Safjana od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147; Zdanie odrębne sędziego TK Ewy Łętowskiej od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu»). Jest to zarazem instytucja, której wykorzystanie w ramach procedur parlamentarnych jest szczególnie pożądane i uzasadnione we wszelkich sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych²¹⁴.

Trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu wysłuchania publicznego wynikają także z miejsca i ze sposobu regulacji tej instytucji. W literaturze przedmiotu wprowadzenie wysłuchania publicznego do ustawy lobbingowej było poddawane krytyce. W ocenie I. Wróblewskiej umiejscowienie tej instytucji w akcie poświęconym lobbingowi mogło być następstwem przypadku²¹⁵. Z kolei M.M. Wiszowaty zwracał uwagę, że w ustawie lobbingowej „wysłuchanie jest utożsamiane z lobbingiem, stanowiąc przykład negatywnego nakładania się pojęć genetycznie odmiennych”²¹⁶. Autor ten traktował wysłuchanie publiczne jako możliwość wykonywania obywatelskiego prawa petycji, zwracał jednak uwagę, że instytucja ta służy artykulacji interesów nieodpłatnie, w interesie własnym lub publicznym. Z kolei w ramach działalności lobbingowej cel ten jest realizowany odpłatnie, w interesie osób trzecich. Te różnice dostrzegał także G. Makowski. Wysłuchanie publiczne traktował on jako swego rodzaju formę „rzecznictwa”, które „bliższe jest takim instytucjom jak referendum czy wybory”. W odniesieniu do lobbingu używał określenia „przemysł lobbingowy”, czym podkreślał zarobkowy, wręcz komercyjny charakter działalności lobbingowej prowadzonej przez profesjonalne podmioty na zlecenie wąskich grup interesu, zmierzającej do realizacji partykularnych dążeń²¹⁷. Z kolei według P. Uziębły regulację wysłuchania publicznego w ustawie lobbingowej „samą w sobie należy uznać za swoisty ewenement”, działanie to może bowiem sugerować wyłączną rezerwację instytucji wysłuchania publicznego przez lobbystów do osiągnięcia własnych celów, co w rzeczywistości nie jest prawdą²¹⁸. Podobną uwagę sformułował S. Patyra, który jednocześnie skrytykował sposób ujęcia wysłuchania publicznego na gruncie przepisów ustawy lobbingowej. Wskazał on, że z jednej strony umieszczenie wysłuchania publicznego w systematyce wspomnianej ustawy sugeruje powierzenie tej instytucji wyłącznie lobbystom, z drugiej zaś sama ustawa i regulamin Sejmu

²¹⁴ Zdanie odrębne sędziego TK Marka Safjana od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

²¹⁵ Zob. I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 93.

²¹⁶ M.M. Wiszowaty, *Ustawa...*, s. 60.

²¹⁷ G. Makowski, *op. cit.*, s. 167.

²¹⁸ Zob. P. Uziębły, *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 687.

pozwalają na udział w wysłuchaniu publicznym każdemu, kto dokona zgłoszenia według zasad określonych w regulaminie²¹⁹. Brak konsekwencji co do zakresu podmiotowego wysłuchania publicznego stał się przyczynkiem do pytania o korzyść, jaką zawodowi lobbyści mieliby odnieść z instytucji, do której wykorzystania uprawnieni są wszyscy obywatele²²⁰. Nie można bowiem wykluczyć, że traktowanie wysłuchania publicznego jako formy lobbingu może w praktyce prowadzić do zamierzonego przez lobbystów omijania wymogów stawianych im przez ustawę w zakresie rejestracji²²¹. Postulowanym rozwiązaniem odpowiadającym na krytykę umiejscowienia wysłuchania publicznego w ustawie o działalności lobbingsowej jest wysuwana w doktrynie propozycja wyjęcia tej instytucji spod rygorów ustawy i jej regulacja np. w ustawie o dostępie do informacji publicznej²²² czy w zupełnie nowej ustawie o dialogu obywatelskim²²³. Ocena zasadności tych propozycji wykracza jednak poza ramy prowadzonych rozważań.

W odniesieniu do poczynionych uwag należy potwierdzić, że zarówno miejsce, jak i sposób regulacji wysłuchania publicznego w ustawie o działalności lobbingsowej tłumią znaczenie tej instytucji. Niemniej w poszukiwaniu podobieństw²²⁴, jakie zachodzą między wysłuchaniem publicznym a lobbingsiem, należy wskazać, że instytucje te traktowane jako metody artykulacji interesów umożliwiają wpływanie na decyzje organów władzy publicznej. Dlatego też zachodzące między tymi instytucjami zależności w jakimś stopniu są uzasadnieniem zabiegu ustawodawcy, który wprowadził wysłuchanie publiczne do systemu prawnego państwa przez uregulowanie go w ustawie lobbingsowej.

²¹⁹ Zob. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 234.

²²⁰ G. Makowski, *op. cit.*, s. 175.

²²¹ M.M. Wiszowaty, *Ustawa...*, s. 60; K. Horodeńska, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce, [w:] Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 169; I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 98.

²²² Zob. I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 96.

²²³ Zob. G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” 2007, nr 79, s. 1.

²²⁴ Szerzej na ten temat w: P. Radziejewicz, *Art. 70a...*, s. 396. Autor ten uważał, że krytyka zamieszczenia podstaw prawnych wysłuchania publicznego w ustawie o działalności lobbingsowej jest uzasadniona tylko częściowo.

4.2.2. Zakres podmiotowy wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy

Krąg podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym został określony już w samej nazwie komentowanej instytucji²²⁵. Jedno ze znaczeń pojęcia „publiczny” to: „dostępny lub przeznaczony dla wszystkich”²²⁶. Należy zauważyć, że szeroka dostępność tego mechanizmu, dopuszczająca uczestnictwo każdego podmiotu stanowi „podstawową zasadę wysłuchania publicznego”²²⁷. Z kolei społeczny i partycypacyjny wymiar tej instytucji jest podkreślony przez możliwość wyrażania przez „zwykłych obywateli”²²⁸ poglądów w ramach wysłuchania. Powszechność wysłuchania publicznego „czyni zeń istotny czynnik dialogu obywatelskiego”²²⁹.

W ocenie P. Radzewicza „[k]atalog podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym jest w zasadzie nieograniczony”²³⁰. Jedynym warunkiem tego uczestnictwa jest spełnienie wymogów formalnych określonych w ustawie lobbingowej oraz regulaminie Sejmu. Praktyka parlamentarna pokazała, że po zrealizowaniu tych wymagań do udziału w wysłuchaniu publicznym dopuszcza się nie tylko obywatele Polski, lecz także cudzoziemców²³¹. W przypadku osób małoletnich (a więc tych, które nie ukończyły 13. roku życia i nie posiadają zdolności do czynności prawnych) ich bezpośrednie uczestnictwo nie jest dozwolone, nie wyklucza to jednak reprezentowania ich interesu podczas posiedzenia komisji sejmowej, na której odbywa się wysłuchanie. Wszelkie czynności związane z realizacją prawa do udziału w wysłuchaniu publicznym mogą być bowiem wykonywane przez przedstawiciela ustawowego²³². Ponadto warto odnotować, że brak przeszkód formalnych co do tego,

²²⁵ Zob. J. Juchniewicz, *Niespełnione nadzieje – doświadczenia partycypacji społecznej w parlamentarnym etapie procesu tworzenia prawa*, [w:] *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, red. M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra, Warszawa 2023, s. 122.

²²⁶ Hasło: *Publiczny*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/publiczny;2573013.html> [dostęp: 8 grudnia 2023 r.].

²²⁷ M. Borski, *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16, s. 32.

²²⁸ P. Radzewicz, *Art. 70b*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 404.

²²⁹ S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 234.

²³⁰ P. Radzewicz, *Art. 70b...*, s. 404.

²³¹ Zob. K. Kubuj, *Opinia prawna na temat niektórych aspektów prawnych wysłuchania publicznego, o którym mowa w rozdziale 1a Regulaminu Sejmu*, BAS-WAUIP-680/11, opinia niepublikowana, s. 11.

²³² Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat udziału małoletniego w wysłuchaniu publicznym*, BEOS-WPP-1026/24, opinia niepublikowana, s. 1.

aby stanowisko osoby fizycznej, która zgłosiła zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, przedstawił poseł będący członkiem komisji przeprowadzającej wysłuchanie publiczne. Jak przyjął W. Odrowąż-Sypniewski, „[p]odstawą wykonania takich czynności przez posła [...] może być stosunek przedstawicielstwa ustawowego wiążący go z osobą reprezentowaną albo stosunek pełnomocnictwa”²³³.

Zgodnie z art. 70b regulaminu Sejmu uczestnicy wysłuchania publicznego dzielą się na dwie grupy: 1) podmioty, które swoje zgłoszenia złożyły do Sejmu na podstawie przepisów regulaminowych oraz 2) podmioty, które swój udział zgłosiły na rządowym etapie prac nad projektem na podstawie przepisów ustawowych. Krąg podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy P. Kuczma zaszeregował do trzech grup. Są nimi: 1) zawodowi lobbyści, wpisani do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej; 2) lobbyści niezarejestrowani – okazjni, etatowi, innymi słowy, każdy, kto dokonał zgłoszenia na podstawie art. 7 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 ustawy lobbingowej i nie jest jednocześnie zawodowym lobbystą; 3) podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy zgodnie z art. 70b regulaminu Sejmu. Ostatnie z wymienionych podmiotów mogą wziąć udział wyłącznie w wysłuchaniu publicznym przeprowadzanym w Sejmie²³⁴.

Nie można wykluczyć, że przyjęcie przez ustawodawcę szerokiego zakresu podmiotowego wysłuchania publicznego miało na celu podkreślenie znaczenia instytucji wysłuchania publicznego jako tej, dzięki której jest możliwy transparentny i inkluzyjny proces tworzenia prawa w Polsce. Z kolei dostępność wysłuchania publicznego dla „zwykłych osób” miała uwypuklać „obywatelskość” tego środka, który pozwala na partycypację obywateli (z praktyki sejmowej wynika, że także cudzoziemców) w procesie stanowienia ustaw. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że m.in. ze względu na dość skomplikowane postępowanie w sprawie wysłuchania publicznego uczestnictwo w nim zostało zdominowane przez stowarzyszenia i przedstawicieli organizacji pozarządowych²³⁵.

²³³ *Idem*, *Opinia prawna na temat dopuszczalności reprezentowania podmiotu zgłoszonego do wysłuchania publicznego przez członka komisji*, BEOS-WPP-1034/24, opinia niepublikowana, s. 1.

²³⁴ Zob. P. Kuczma, *Wysłuchanie...*, s. 612.

²³⁵ Zob. *idem*, *Model...*, s. 438; P.W. Juchacz, *Wysłuchanie...*, s. 65.

4.2.3. Zakres przedmiotowy sejmowego wysłuchania publicznego

Wysłuchanie publiczne organizowane w Sejmie może być przeprowadzone w stosunku do każdego projektu ustawy, który został skierowany do łaski marszałkowskiej. Jak słusznie zauważył M. Borski, „[...] ani ustawa o działalności lobbingowej, ani regulamin Sejmu nie dają żadnych wytycznych pozwalających na ocenę, które projekty ustaw powinny podlegać wysłuchaniu publicznemu, a które nie”²³⁶. Pomimo braku takich wytycznych przypuszczenie G. Makowskiego i J. Zbieranka, że „chodzi o projekty ważne i kontrowersyjne”²³⁷, nie znajduje uzasadnienia. Nie można bowiem wykluczyć, że zastosowanie jakiegokolwiek kryterium wyłączenia konkretnego projektu ustawy z możliwości przeprowadzenia w stosunku do niego wysłuchania publicznego „prowadziłoby do stworzenia nierówności między projektami [...] w dalszych stadiach parlamentarnej procedury ustawodawczej”²³⁸.

W literaturze przedmiotu zgodnie się przyjmuje, że każdy projekt ustawy może być poddany wysłuchaniu publicznemu „bez względu na jego materię czy też inne szczególne elementy”²³⁹. Według P. Radziejwicz przepisy regulaminowe „nie zakładają wstępnej selekcji projektów ustaw, które mają być przedmiotem wysłuchania, ani nie wyłączają żadnej z ich kategorii”²⁴⁰. Sejmowemu wysłuchaniu publicznemu mogą zostać poddane wszystkie rodzaje projektów ustaw, bez względu na ich materię i tryb ich wniesienia. Będą to zatem nie tylko projekty tzw. ustaw zwykłych, lecz także – o czym mowa w art. 70a ust. 6, art. 86a, art. 87 ust. 1 i art. 95a regulaminu Sejmu – pilne projekty ustaw, projekty ustawy budżetowej, projekty ustaw o zmianie konstytucji, projekty kodeksów czy projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. Bez znaczenia pozostaje także typ podmiotu inicjującego postępowanie ustawodawcze. Wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone w stosunku do rządowych²⁴¹, poselskich, senackich, prezydenckich i obywatelskich projektów ustaw.

²³⁶ M. Borski, *Wysłuchanie...*, s. 34.

²³⁷ G. Makowski, J. Zbieranek, *op. cit.*, s. 5.

²³⁸ J. Mordwiłko, *Interpretacja art. 8 ustawy o działalności lobbingowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 1, s. 44; S. Spurek, *Art. 8*, [w:] *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, 2015, LEX/el.

²³⁹ P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 690.

²⁴⁰ P. Radziejwicz, *Art. 70a...*, s. 400.

²⁴¹ Podczas nowelizacji regulaminu Sejmu zastanawiano się, czy art. 8 ustawy o działalności lobbingowej nie ogranicza zakresu przedmiotowego wysłuchania publicznego wyłącznie do projektów ustaw autorstwa Rady Ministrów. Zaprzeczono jednak temu uznaniu i rozwiano wątpliwości m.in.

Pewne możliwości ograniczenia organizacji wysłuchania publicznego w stosunku do niektórych projektów ustaw mogą – jak zauważył S. Patyra – wynikać „z powodów *stricte* regulaminowych, związanych z przyjętą przez Sejm procedurą prac nad projektem”²⁴². W przypadku projektu, wobec którego zastosowano tzw. przyspieszoną procedurę ustawodawczą, przeprowadzenie wysłuchania publicznego będzie niemożliwe. Zgodnie z art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu wysłuchanie publiczne może odbyć się po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. W literaturze przyjmuje się, że „[w] postępowaniu ustawodawczym faza szczegółowego rozpatrywania projektu przez komisję następuje po zakończeniu pierwszego czytania. [...] Działania komisji w tej fazie obejmują zarówno czynności techniczne służące przygotowaniu właściwych prac komisji (ewentualnie powołanie podkomisji, wystąpienie o opinie innych komisji sejmowych, zamówienie ekspertyz i ustalenie listy ekspertów), a także «szczegółowe rozpatrzenie projektu», czyli etap, w trakcie którego zgłaszane i rozpatrywane są poprawki dotyczące unormowań zawartych w projekcie, a także wysłuchiwanie są eksperci oraz inni zaproszeni goście”²⁴³. A zatem wysłuchanie publiczne nie odbędzie się w stosunku do projektu ustawy, wobec którego po pierwszym czytaniu, zgodnie z dyspozycją art. 51 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu, przystąpiono do drugiego czytania bez kierowania projektu do komisji, w której miałyby nastąpić jego szczegółowe rozpatrzenie. Warto zaznaczyć, że na mocy zmian, jakie uchwalono nowelą regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r., zastosowanie przyspieszonych procedur ustawodawczych dotyczących projektów ustaw zostało obudowane dodatkowymi warunkami, co ma na celu zminimalizowanie przypadków stosowania tych procedur. Mianowicie skrócenie postępowania z projektami ustaw może nastąpić na uzasadniony wniosek, o którym rozstrzyga Sejm większością głosów co najmniej połowy ustawowej liczby posłów albo komisja większością głosów (art. 1 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu). Naturalnie wysłuchanie publiczne nie będzie przeprowadzone także wtedy, gdy Sejm odrzuci projekt w pierwszym czytaniu, które odbyło się na

w: A. Szmyt, *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, nr 1, s. 41–42; J. Mordwiłko, *op. cit.*, s. 43–44.

²⁴² S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 235.

²⁴³ W. Odrowąż-Sypniewski, *Zagadnienie wykładni art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu na przykładzie Komisji Finansów Publicznych*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, t. 1, Warszawa 2010, s. 413.

plenum Sejmu, lub gdy przyjmie zawarty w sprawozdaniu komisji wniosek o odrzucenie projektu.

Innym rodzajem ograniczenia w kwestii wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, które w art. 70a ust. 6 nakłada regulamin Sejmu, jest wyłączenie stosowania art. 70b ust. 1 w przypadku procedowania nad pilnymi projektami ustaw oraz projektami ustawy budżetowej. W wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego rodzaju projektów mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy lobbingowej. Podmioty zarejestrowane na podstawie przepisów regulaminowych zostały pozbawione takiej możliwości²⁴⁴. Należy także zauważyć, że ze względu na podział przyjęty w art. 70b regulaminu Sejmu podmioty, które dokonały zgłoszenia na podstawie przepisów ustawy lobbingowej, mogą uczestniczyć wyłącznie w wysłuchaniu publicznym dotyczącym rządowych projektów ustaw. Ograniczenie takie nie obowiązuje w przypadku podmiotów, o których mowa w art. 70b ust. 1 regulaminu Sejmu²⁴⁵.

Wysłuchanie publiczne organizowane w Sejmie może zostać – z pewnymi regulaminowymi ograniczeniami – przeprowadzone w odniesieniu do każdego projektu ustawy, przy czym mowa o całości projektu, a nie o jego poszczególnych przepisach²⁴⁶. Sejmowe wysłuchanie publiczne może dotyczyć wyłącznie projektu ustawy, a zatem inne formy aktów przekazywane komisjom (np. opinie, dezyderaty, sprawozdania, podejmowane uchwały), „nawet jeśli ich ranga ustrojowa albo społeczne zainteresowanie rozstrzygnięciem wskazywałoby taką praktyczną potrzebę”²⁴⁷, nie mogą być jego przedmiotem.

4.2.4. Procedura przeprowadzania wysłuchania publicznego w Sejmie RP

Podstawowym wymogiem formalnym warunkującym dopuszczalność udziału w wysłuchaniu publicznym jest zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem

²⁴⁴ Zob. P. Kuczma, *Wysłuchanie...*, s. 617; I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 98. W literaturze wyłączenie to oceniane jest negatywnie, jako ograniczenie dostępu do regulacji, których zakres może być znaczący, szczególnie jeśli chodzi o projekty pilne (zob. P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 693).

²⁴⁵ Zob. M.M. Wiszowaty, *Działalność...*, s. 145; P. Radzewicz, *Art. 70b...*, s. 404.

²⁴⁶ Zob. P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do części projektu ustawy budżetowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 1, s. 77.

²⁴⁷ P. Radzewicz, *Art. 70a...*, s. 400.

ustawy, które jest udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 70c ust. 2 regulaminu Sejmu). Podmioty dokonujące zgłoszenia na podstawie przepisów regulaminowych korzystają z urzędowego formularza, którego wzór określa Marszałek Sejmu w drodze zarządzenia²⁴⁸. Adresatem takiego zgłoszenia jest Marszałek Sejmu. Bieg terminu wyznaczonego na dokonanie zgłoszenia liczony jest od momentu ogłoszenia projektu w formie druku sejmowego (w trybie art. 35 ust. 1 regulaminu Sejmu). Jak zauważyła S. Spurek, można go dokonać w każdym czasie przed ewentualnym podjęciem uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego²⁴⁹, z kolei po podjęciu takiej uchwały – zgodnie z art. 70b ust. 1 regulaminu Sejmu – zainteresowanie pracami nad projektem ustawy należy zgłosić na co najmniej 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Informacje, które należy podać w formularzu, oraz załączniki, które należy do niego dołączyć, zostały określone w art. 70c regulaminu Sejmu²⁵⁰.

Oprócz danych pozwalających na identyfikację podmiotu zgłaszającego w formularzu należy uzupełnić też rubrykę dotyczącą wskazania interesu, który podmiot ten w odniesieniu do danej regulacji ma chronić, oraz rozwiązania prawnego, o które będzie zabiegać. Istnienie interesu jest jednym z warunków udziału w wysłuchaniu publicznym, a wykazanie go według J. Juchniewicz ma na celu „wyeliminowanie podmiotów, których jedynym celem jest przedstawienie na forum publicznym opinii i poglądów luźno [związanych – przyp. W.W.R.] bądź w ogóle niezwiązanych z projektowaną regulacją”²⁵¹. W obliczu braku możliwości weryfikacji prawdziwości wskazywanego interesu trudno o ocenę skuteczności tego rozwiązania. Jak zatem zwracał uwagę P. Kuczma, „[p]odanego w zgłoszeniu interesu nie należy

²⁴⁸ Załącznik nr 3 do zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 6 marca 2006 r., Formularz udostępniany jest na stronie internetowej Sejmu: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/wysluchanie_publiczne [dostęp: 8 grudnia 2023 r.].

²⁴⁹ Zob. S. Spurek, *Art. 8...*

²⁵⁰ Zgodnie z art. 70c ust. 3 i 4 regulaminu Sejmu: 3. Podmiot dokonujący zgłoszenia, o którym mowa w art. 70b ust. 1, podaje w zgłoszeniu: 1) imię (imiona) i nazwisko oraz adres osoby uprawnionej do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem ustawy, 2) jeżeli występuje na rzecz osoby prawnej – nazwę i siedzibę tej osoby, 3) jeżeli występuje na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna – odpowiednio, jego imię i nazwisko oraz adres albo jego nazwę i siedzibę, 4) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. 4. Do zgłoszenia, o którym mowa w art. 70b ust. 1, załącza się: 1) w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia występuje w ramach zawodowej działalności lobbingowej – zaświadczenie albo oświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, 2) w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia występuje na rzecz osoby prawnej zarejestrowanej w Krajowym Rejestrze Sądowym – wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego albo oświadczenie o wpisie do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, dotyczące tej osoby prawnej.

²⁵¹ J. Juchniewicz, *Niespełnione...*, s. 122.

traktować wiernie, tym bardziej, że ani ustawa, ani RS nie przewidują żadnych sankcji za jego niewłaściwe sformułowanie²⁵². Co więcej, autor ten stał na stanowisku, że ze względu na subiektywność informacji, o której mowa w art. 70c ust. 3 pkt 4 regulaminu Sejmu, jej merytoryczna kontrola wydaje się niedopuszczalna²⁵³. Z tego też względu, w razie wątpliwości co do prawidłowości zgłoszenia w zakresie tej informacji, według P. Radziejwicz należy „przyjąć domniemanie, że zostało ono wniesione prawidłowo”²⁵⁴. Wydaje się zatem, że to nie prawdziwość, ale samo wykazanie jakiegokolwiek interesu stanowi istotę wymogu formalnego, o którym mowa w art. 70c ust. 3 pkt 4 regulaminu Sejmu.

Wypełnienie formularza zgłoszenia wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym wymaga szczególnej staranności i uważności. Uchybienia w zakresie wymogów, o których mowa w art. 70c ust. 3–4a regulaminu Sejmu, skutkują bezskutecznością zgłoszenia, które w konsekwencji nie podlega ogłoszeniu w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 70c ust. 6 regulaminu Sejmu). Należy rozważyć, czym będą skutkować nieprawidłowości w zakresie wymogów stawianych w formularzu zgłoszenia, których nie przewiduje regulamin Sejmu. W przypadku podmiotów dokonujących zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy, które występują na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna, regulamin Sejmu nie nakłada obowiązku przedkładania jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynika umocowanie do złożenia formularza w imieniu tego podmiotu. W formularzu zaś takie załączniki są wymagane, co rozszerza jednocześnie regulaminowy katalog wymagań, których spełnienie warunkuje udział w wysłuchaniu publicznym. W konsekwencji trudno – jak wskazała E. Gierach – uznać za bezskuteczne zgłoszenie, które nie odpowiada wymogom wprost określonym w art. 70c ust. 3–4a regulaminu Sejmu²⁵⁵.

W odniesieniu do oceny skuteczności dokonywanych zgłoszeń należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Zgodnie z § 1 ust. 4 zarządzenia nr 5 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie sposobu postępowania Kancelarii Sejmu w związku z przeprowadzaniem wysłuchania publicznego „[w] przypadku wątpliwości, czy zgłoszenie do Marszałka Sejmu zgodnie z art. 70c Regulaminu Sejmu odpowiada

²⁵² P. Kuczma, *Wysłuchanie...*, s. 614–615.

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ P. Radziejwicz, *Art. 70c, [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 407.

²⁵⁵ Zob. E. Gierach, *Opinia prawna w sprawie weryfikacji prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniach wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym*, BEOS-WPP-983/24, opinia niepublikowana, s. 9.

warunkom określonym w ust. 3 i 4 tego artykułu, Gabinet Marszałka Sejmu przesyła je do zespołu, który decyduje o uznaniu zgłoszenia za bezskuteczne albo o nadaniu mu dalszego biegu”. Przepis ten wzbudza wątpliwości co do zgodności z art. 70c regulaminu Sejmu²⁵⁶, na mocy którego to Marszałek Sejmu jest adresatem zgłoszenia. A zatem jest on uprawniony nie tylko do kontroli formalnej zgłoszenia, lecz także do podjęcia decyzji o jego bezskuteczności. Z przywołanej treści zarządzenia wynika jednak, że ostateczną decyzję co do spełnienia wymogów, o których mowa w art. 70c ust. 3–4 regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu pozostawia Zespołowi ds. Zawodowej Działalności Lobbyingowej.

Regulamin Sejmu nie przewiduje procedury konwalidacji braków formalnych, korygowania omyłek czy błędów pisarskich. Jak zauważył P. Radzewicz, zgłoszenie ma charakter deklaracyjny, jako czynność ewidencyjna nie może być elementem sporu, co przesądza o braku możliwości zaskarżenia odmowy wpisu²⁵⁷. Tym bardziej zatem, by chronić prawa podmiotów wyrażających chęć udziału w wysłuchaniu publicznym, należy rozważyć wprowadzenie rozwiązań umożliwiających skorygowanie nieprawidłowo wniesionych zgłoszeń.

Podmioty, które dokonały zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy na podstawie ustawy lobbingowej, mogą wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym wyłącznie rządowych projektów ustaw. Tryb dokonywania przedmiotowych zgłoszeń został określony w art. 7 ustawy lobbingowej, a ich adresatem jest Rada Ministrów. Zgłoszeń można dokonywać od momentu publikacji wykazów prac legislacyjnych albo z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej na urzędowym formularzu, którego wzór został określony jako załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw²⁵⁸. Informacje, które należy podać, oraz załączniki, które należy załączyć do formularza, zostały wymienione w art. 7 ustawy lobbingowej. Dopuszcza się – inaczej niż w przypadku zgłoszeń do udziału w wysłuchaniu publicznym dokonywanych na sejmowym formularzu – możliwość uzupełnienia braków formalnych zgłoszenia w terminie 7 dni pod rygorem uznania

²⁵⁶ *Ibidem*, s. 8.

²⁵⁷ Więcej w: P. Radzewicz, *W sprawie zgodności projektowanego 70c ust. 7 Regulaminu Sejmu z art. 78 Konstytucji (tzw. publiczne wysłuchanie)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, nr 1, s. 29–30.

²⁵⁸ Dz.U. Nr 181, poz. 1080.

rezygnacji z prac nad projektem ustawy lub projektem założeń projektu ustawy. Skuteczne zgłoszenie jest udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7 ust. 3 ustawy lobbingowej)²⁵⁹. Jak wynika z art. 34 ust. 4b regulaminu Sejmu, informacja o zgłoszonym zainteresowaniu pracami nad projektem ustawy zostaje przekazana do Sejmu przez Radę Ministrów, która do projektu ustawy przesyłanego do Izby załącza przedmiotowe zgłoszenia z uwzględnieniem kolejności ich wnoszenia. Może to mieć znaczenie w przypadku ograniczenia liczby uczestników wysłuchania publicznego, o czym będzie w dalszej części dysertacji.

Należy zauważyć, że nawet skutecznie wniesione zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy nie zapewnia udziału w wysłuchaniu publicznym. Zawsze istnieje bowiem możliwość odwołania wysłuchania czy ograniczenia udziału w nim. Co więcej, ta instytucja ma charakter fakultatywny. Upřednie zgłoszenia nie warunkują podjęcia pozytywnej decyzji o zorganizowaniu wysłuchania publicznego, nawet jeśli w dużej liczbie wpłynęły do Sejmu²⁶⁰. Duża liczba zgłoszeń może mieć znaczenie wyłącznie perswazyjne²⁶¹.

Podmiot, który dokonał skutecznego zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy, uzyskał prawo, a nie obowiązek udziału w organizowanym w Sejmie wysłuchaniu publicznym. Dlatego nieobecność na posiedzeniu komisji, podczas którego jest przeprowadzane wysłuchanie, nie będzie się wiązała z konsekwencjami prawnymi (art. 70i ust. 2 regulaminu Sejmu). Ze względu na dobrowolny charakter uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym podmioty, które biorą w nim udział, nie mogą liczyć na zwrot kosztów podróży ani usprawiedliwienie nieobecności w miejscu pracy²⁶².

Uczestnicy wysłuchania publicznego biorą w nim udział bezpośrednio, przez ustne przedstawienie swoich opinii o projekcie ustawy. Wyjątkowo jest jednak dopuszczalne uczestnictwo pośrednie. Zgodnie z art. 70 regulaminu Sejmu podmioty, które biorą udział w wysłuchaniu, a także te, które zostały zarejestrowane, ale nie wzięły w nim udziału, mogą złożyć do protokołu tekst niewygodzonego wystąpienia. Osoby, które planują nieobecność podczas wysłuchania, właściwy tekst powinny

²⁵⁹ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 407. Autor ten krytycznie oceniał wymóg publikacji zgłoszeń w trybie ustawy oraz na podstawie przepisów regulaminowych w dwóch różnych publikatorach. Uważał, że taki stan prawny jest źródłem niedogodności, które godzą w jawność procesu legislacyjnego.

²⁶⁰ Zob. E. Nalewajko, B. Post, *op. cit.*, s. 159.

²⁶¹ Zob. P. Radzewicz, *Art. 70b...*, s. 404.

²⁶² Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 415.

dostarczyć do dnia wysłuchania publicznego. Możliwość złożenia niewyłoszonego tekstu wystąpienia istnieje wyłącznie w przypadku faktycznego przeprowadzenia wysłuchania. W przypadku posiedzeń komisji, które się nie odbyły, nie sporządza się protokołów, dlatego zgłoszone materiały nie zostaną nigdzie opublikowane²⁶³. Niewyłoszone wystąpienia złożone do protokołu są oznaczone w sposób, który pozwoli na ich odróżnienie od tekstów wyłoszonych.

Należy zauważyć, że w przypadku ograniczenia czasu wystąpień uczestników wysłuchania publicznego uniemożliwiającego przedstawienie całej opinii korzystniejszą formą artykulacji interesów będzie rezygnacja z ustnej prezentacji wystąpienia i złożenie niewyłoszonego tekstu wystąpienia do protokołu. Tym bardziej że przepisy prawa nie uzależniają jego złożenia od wypełnienia jakichkolwiek wymogów formalnych, także tych dotyczących objętości tekstu. Atrakcyjność pośredniej formy uczestnictwa w wysłuchaniu zwiększa to, że osoby, które wyłosily swoje wystąpienie, są pozbawione możliwości zgłaszania i publikowania czegokolwiek w protokole posiedzenia komisji, na którym odbyło się wysłuchanie publiczne²⁶⁴. Taki stan prawny, jak zauważył S. Patyra, „prowadzi do absurdalnej sytuacji, w której większe możliwości [...] mają te podmioty, które nie brały bezpośredniego udziału w wysłuchaniu publicznym”²⁶⁵.

Organizacja wysłuchania publicznego w Sejmie jest uzależniona od decyzji komisji sejmowej, której powierzono rozpatrzenie projektu (art. 70c regulaminu Sejmu). W regulaminie Sejmu nie przewidziano możliwości scedowania tej kompetencji na inny organ Sejmu²⁶⁶. Organem decyzyjnym w zakresie przeprowadzenia wysłuchania publicznego będzie każdorazowo wyłącznie komisja sejmowa lub komisje sejmowe, jeśli Marszałek Sejmu polecił rozpatrywanie projektu ustawy więcej niż jednej komisji (komisje mogą zarządzić przeprowadzenie wysłuchania publicznego każda oddzielnie lub na wspólnym posiedzeniu²⁶⁷). Ze względu na brak kompetencji procedowania nad projektami ustaw komisja etyki oraz komisje śledcze nie mogą decydować o organizacji wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu ustawy.

²⁶³ Zob. P. Radziejewicz, *Art. 70i*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 418.

²⁶⁴ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 414.

²⁶⁵ S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 241.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ *Ibidem*, s. 236.

Decyzja o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego jest podejmowana w drodze uchwały, która zapada zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 członków komisji, a więc zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi podejmowania uchwał przez komisje sejmowe. Skutkiem przyjęcia uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego jest „wstrzymanie zwykłego toku procesu ustawodawczego”²⁶⁸ dopóty, dopóki nie zostanie ona zrealizowana. W treści uchwały powinny się znaleźć informacje o dacie i godzinie przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Informacja o miejscu może zostać podana w oddzielnym komunikacie, co – jak zauważył M.M. Wiszowaty – ułatwia zmianę miejsca bez konieczności wydawania nowej uchwały²⁶⁹. Wysłuchanie publiczne jest przeprowadzane na terenie Sejmu, zazwyczaj w Sali Kolumnowej w gmachu Sejmu w Warszawie. Wyjątkiem był przypadek wysłuchania publicznego w sprawie rządowego projektu 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, Sejm V kadencji, które ze względu na dużą liczbę chętnych (do reprezentowania 1300 podmiotów zgłosiło się 850 osób) zostało zorganizowane poza budynkami parlamentu, w Sali Kongresowej Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie²⁷⁰. Swego rodzaju wyjątkiem było także przeprowadzone w stanie epidemii wirusa SARS-CoV-2, tj. w dniu 5 stycznia 2022 r., wysłuchanie publiczne w sprawie poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19, druk nr 1846, Sejm IX kadencji. Wysłuchanie to zgodnie z art. 198j regulaminu Sejmu odbyło się na posiedzeniu prowadzonym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającym porozumiewanie się na odległość²⁷¹.

Uchwała komisji wraz z informacją o miejscu przeprowadzenia wysłuchania powinna zostać opublikowana w Systemie Informacyjnym Sejmu co najmniej 14 dni przed dniem, w którym ma się odbyć wysłuchanie. Krótszy, bo zaledwie 3-dniowy

²⁶⁸ P. Radzewicz, *Art. 70a...*, s. 402.

²⁶⁹ Zob. M. Wiszowaty, *Działalność...*, s. 143.

²⁷⁰ Zob. Uchwała Prezydiów Komisji: Skarbu Państwa i Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2007 r. o zmianie miejsca wysłuchania publicznego, http://orka.sejm.gov.pl/Opinie5.nsf/dok?OpenAgent&1750zmiana_uwys [dostęp: 30 listopada 2023 r.].

²⁷¹ Zob. Uchwała Komisji Zdrowia z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego, [http://www.sejm.gov.pl/media9.nsf/files/MKOK-C9VH8A/\\$File/uchwala1846_9kad.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media9.nsf/files/MKOK-C9VH8A/$File/uchwala1846_9kad.pdf) [dostęp: 30 listopada 2023 r.].

termin przewidziano w przypadku publikacji informacji o wysłuchaniu publicznym pilnych projektów ustaw oraz projektu ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa. Długość tego terminu jest podyktowana specjalnym trybem, w którym są procedowane te projekty, zmierzającym do jak najszybszego ich uchwalenia. Jak zwracał uwagę P. Uziębło, skrócenie terminu na poinformowanie potencjalnych uczestników może przesądzić „o swoistej fasadowości wysłuchania publicznego” w stosunku do tych projektów ustaw²⁷², tym bardziej że podmioty, które dokonały zgłoszenia zainteresowania pracami, nie są indywidualnie zawiadamiane ani o terminie, ani o miejscu wysłuchania i same muszą śledzić pojawiające się w tej materii informacje. Krótszy czas na uzyskanie stosownej informacji zmniejsza szanse na odpowiednie przygotowanie wystąpienia, a nawet na wzięcie udziału w wysłuchaniu.

Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego jest podejmowana na pisemny wniosek posła, który nie musi być członkiem komisji rozpatrującej konsultowany projekt. Uprawnienie do wnioskowania jest uzależnione wyłącznie od posiadania mandatu poselskiego²⁷³. W związku z tym żaden inny podmiot nie może skutecznie wnosić o podjęcie decyzji w sprawie organizacji wysłuchania publicznego. Co prawda w literaturze przedmiotu pojawiał się postulat poszerzenia kręgu uprawnionych do występowania z przedmiotowym wnioskiem o Prezydenta, Senat czy grupę obywateli, ale według P. Kuczmy budzi to wątpliwości co do zgodności z zasadą autonomii parlamentu²⁷⁴.

Zgodnie z art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że regulacja określająca „moment podjęcia uchwały” ma zapobiec przewlekłości postępowania ustawodawczego²⁷⁵ zwłaszcza wówczas, gdyby w sprawozdaniu komisji po pierwszym czytaniu pojawił się wniosek o odrzucenie projektu, w którego następstwie doszłoby do kolizji z wnioskiem o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Kolejność głosowania na wypadek wystąpienia takiej

²⁷² P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 691.

²⁷³ P. Radziejewicz, *Art. 70a...*, s. 401: „Niedopuszczalny jest wniosek Marszałka Sejmu, Konwentu Seniorów albo Prezydium Sejmu (organów Sejmu) i w żaden sposób nie można go konwalidować, a przez to uznać za indywidualny wniosek posłów, którzy sprawują urząd albo są członkami organu kolegialnego”.

²⁷⁴ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 423.

²⁷⁵ *Ibidem*, s. 425.

sytuacji została określona w przepisie art. 70a ust. 7 regulaminu Sejmu, który przyznał pierwszeństwo wnioskowi o odrzucenie. Jego przyjęcie uniemożliwia dalsze prace nad projektem, w tym także ewentualną organizację wysłuchania publicznego.

Ze względów lokalowych lub technicznych prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu (art. 70d ust. 1 regulaminu Sejmu), a także zmienić termin lub miejsce wysłuchania (art. 70e ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu). Z tych samych powodów komisja może odwołać wysłuchanie (art. 70e ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu), ale musi poinformować o przyczynach takiej decyzji. Prezydium komisji jest także obowiązane do podania powodu zmiany terminu lub miejsca wysłuchania, jeśli ma dojść do takiej zmiany.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zastosowane w regulaminie Sejmu nieostre pojęcia określające przyczyny ograniczenia udziału w wysłuchaniu publicznym, zmiany miejsca lub terminu czy odwołania wysłuchania mogą stanowić pole do nadużyć²⁷⁶. W konsekwencji P. Uziębło apelował o „bardziej jednoznaczne przedstawienie sytuacji”, które uzasadniałoby konieczność zastosowania zabiegów, o których mowa w art. 70d oraz 70e regulaminu Sejmu²⁷⁷. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. o sygn. K 31/06²⁷⁸ przyjął, że wysłuchanie publiczne jako rodzaj przyrzeczenia publicznego może być odwołane, ale z określonych przyczyn (lokalowych lub technicznych), do których nie zaliczają się przyczyny natury merytorycznej czy politycznej. W przypadku zmiany terminu lub miejsca wysłuchania, a także jego odwołania doprecyzowano, że „względy lokalowe lub techniczne” mogą w szczególności wiązać się z „liczbą osób chętnych do wzięcia udziału” w wysłuchaniu, przy czym nie wskazano, czy chodzi o zbyt dużą, czy o zbyt małą liczbę zainteresowanych pracami nad projektem. W kontekście przesłanki, jaką

²⁷⁶ Zob. S. Spurek, *op. cit.*; P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 694.

²⁷⁷ P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 695.

²⁷⁸ OTK-A 2006, nr 10, poz. 147. Wyrok ten zapadł w związku z pierwszym przypadkiem odwołania wysłuchania publicznego, zaplanowanego na dzień 11 września 2006 r., w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta, druk nr 818, Sejm V kadencji. Dwa kolejne przypadki odwołania wysłuchania publicznego, spowodowanego wycofaniem z prac parlamentarnych projektów będących przedmiotem wysłuchania, nastąpiły w IX kadencji Sejmu. Mowa o zaplanowanym na dzień 11 września 2023 r. wysłuchaniu publicznym w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3457, Sejm IX kadencji, oraz o zaplanowanym na dzień 12 września 2023 r. wysłuchaniu publicznym w sprawie rządowego projektu ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w internecie, druk nr 3282, Sejm IX kadencji.

są „względy lokalowe”, należy uznać, że w przepisie tym uwzględniano nadmierną liczbę uczestników²⁷⁹.

Ograniczenie liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym, o czym mowa w art. 70d regulaminu Sejmu, powinno nastąpić w oparciu o „uzasadnione kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich podmiotów”, którym w szczególności może być kolejność zgłoszeń. Rozwiązanie to ma zapobiec arbitralności decyzji prezydium komisji, której nie można zaskarżyć. Proponowane kryterium kolejności zgłoszeń – jak zauważył S. Patyra – stawia w uprzywilejowanej pozycji te podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem już na etapie opracowywania go przez Radę Ministrów na podstawie ustawy o działalności lobbingowej²⁸⁰. Podmioty te w przypadku ograniczenia otwartości wysłuchania publicznego będą miały pierwszeństwo przed podmiotami, które zgłosiły swój udział na podstawie przepisów regulaminowych. W celu zachowania pluralizmu prezentowanych podczas wysłuchania stanowisk P. Uziębło zaproponował zastosowanie innych kryteriów aniżeli kolejność zgłoszeń, np. „ograniczenie liczby osób reprezentujących tożsame podmioty czy ewentualne zastosowanie kryterium geograficznego”²⁸¹. Z kolei J. Juchniewicz postulowała zastąpienie sformułowania „uzasadnione kryteria” „obiektywnymi kryteriami”²⁸². Drugie określenie odnosi się do właściwości podmiotów, które wyraziły chęć udziału w wysłuchaniu, i ma znacznie mniej uznaniowy charakter przy zawężeniu otwartości wysłuchania publicznego niż pozostawiona prezydium komisji ocena wystąpienia „uzasadnionego kryterium”²⁸³.

Informacja o podmiotach, które po podjęciu uchwały prezydium komisji o ograniczeniu liczby uczestników wysłuchania publicznego zachowały prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, jest publikowana w Systemie Informacyjnym Sejmu co najmniej 2 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Z kolei w przypadku zmiany terminu lub miejsca wysłuchania publicznego prawo udziału w nim mają wyłącznie te podmioty, które dokonały już zgłoszenia. Zmiany miejsca bądź terminu wysłuchania nie należy traktować jako możliwości ponownego zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy.

²⁷⁹ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 429.

²⁸⁰ Zob. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 240.

²⁸¹ P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 696.

²⁸² Jak przyjęto w art. 80a ust. 3 regulaminu Senatu.

²⁸³ J. Juchniewicz, *Niespełnione...*, s. 122–123.

Wysłuchanie publiczne przeprowadza się na posiedzeniu komisji (co do zasady zgodnie z ogólnymi przepisami regulaminu Sejmu dotyczącymi posiedzeń komisji sejmowych²⁸⁴), które nie może obejmować innych punktów porządku dziennego. Zabieg ten pozwala na skupienie wyłącznej uwagi na postulatach, komentarzach i opiniach, które padają podczas wysłuchania publicznego procedowanego przez komisję projektu ustawy. W regulacji tej P. Uziębło dostrzegł także troskę o „ekonomikę prac komisji”, ponieważ – jak wskazywał – „nie są znane jednoznacznie wyznaczone ramy czasowe wysłuchania publicznego”²⁸⁵. Co prawda wysłuchanie publiczne musi odbyć się na jednym posiedzeniu komisji, bez możliwości kontynuowania go na kolejnych posiedzeniach, ale w art. 70h regulaminu Sejmu w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość przerwania posiedzenia (nieograniczoną przepisami regulaminu liczbę razy), na którym się ono odbywa, a następnie wznowienie obrad. W konsekwencji posiedzenie, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, zostaje czasowo wydłużone. W regulaminie nie wskazano okoliczności uzasadniających przerwanie posiedzenia. W doktrynie przyjmuje się, że mogą to być przyczyny wynikające z działania siły wyższej, przedłużających się do późnych godzin nocnych obrad czy nadzwyczajnych trudności w utrzymaniu dyscypliny podczas wysłuchania²⁸⁶. Przerwane posiedzenie musi zostać wznowione bez zbędnej zwłoki²⁸⁷, przy czym decyzję o dacie, godzinie i miejscu posiedzenia regulamin Sejmu pozostawił przewodniczącemu komisji. Informacje te są przekazywane na posiedzeniu, na którym odbywa się wysłuchanie publiczne, lub są publikowane w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Przebieg wysłuchania publicznego został określony w art. 70g regulaminu Sejmu. Zgodnie z treścią tego przepisu do uprawnień przewodniczącego komisji należy ustalanie kolejności oraz czasu wystąpień. Ze względu na to, że kompetencje te mogą faktycznie wpłynąć na przebieg wysłuchania publicznego, w literaturze przedmiotu przewodniczącemu komisji przyznaje się pełnienie „naczelnej roli”

²⁸⁴ Zob. P. Radziewicz, *Art. 70f*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 414.

²⁸⁵ P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 697.

²⁸⁶ Zob. P. Radziewicz, *Art. 70f...*, s. 417; P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 697. Warto zwrócić uwagę, że według P. Uziębły do uzasadnionych przypadków przerwania posiedzenia, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, można zaliczyć „inne obowiązki poselskie”, z kolei P. Radziewicz stanowczo sprzeciwia się stosowaniu art. 70g ust. 1, „gdy posłowie nie są w stanie należycie zorganizować wykonywania swoich obowiązków poselskich”.

²⁸⁷ Zob. P. Radziewicz, *Art. 70f...*, s. 417.

w utrzymaniu porządku i dyscypliny na posiedzeniu²⁸⁸. Należy przy tym zauważyć, że z pozoru tak techniczna czynność jak wyznaczenie kolejności wystąpień może mieć duże znaczenie dla odbioru prezentowanego przez uczestnika wysłuchania stanowiska. Jak zwracał uwagę P. Kuczma, tak prozaiczny czynnik jak zmęczenie posłów obecnych na posiedzeniu komisji może osłabić wagę prezentowanej argumentacji. W związku z tym w przypadku zarówno ustalania kolejności, jak i wyznaczania czasu wystąpień przewodniczący powinien się kierować „zobiektywizowanymi regułami” i „jednolitym kryterium”²⁸⁹, tak aby nie doprowadzić do dyskryminacji któregokolwiek z podmiotów. W przepisach regulaminu Sejmu brak wskazania, że czas wystąpienia musi być jednakowy dla wszystkich uczestników²⁹⁰. Nakaz równego podziału tego czasu jest raczej konsekwencją konieczności zachowania równości uczestników wysłuchania²⁹¹. Przewodniczący komisji przy wyznaczaniu czasu na wystąpienie powinien się kierować liczbą prelegentów oraz planowanym czasem obrad, tak aby każdy z zainteresowanych mógł swobodnie się wypowiedzieć²⁹². Z praktyki sejmowej wynika, że najczęściej czas przeznaczony na wystąpienie wynosi 5 minut²⁹³. Może on zostać przedłużony przez przewodniczącego komisji, ale ze względu na to, że decyzja ta cechuje się dużym stopniem uznaniowości, rozwiązanie to poddawane jest krytyce²⁹⁴. Uczestnicy wysłuchania mogą zabierać głos tylko jeden raz, co wyklucza możliwość prowadzenia dyskusji, zadawania pytań czy luźnego komentowania. Bezwzględny zakaz zawarty w art. 70g ust. 2 regulaminu Sejmu podkreśla „bierny” charakter²⁹⁵ instytucji wysłuchania publicznego, której istotą jest wyłącznie „wysłuchanie” przez posłów argumentacji podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem ustawy.

Informacje zdobyte przez członków komisji w ramach wysłuchania publicznego mogą zostać wykorzystane podczas dalszych prac legislacyjnych nad projektem. Stanowiska prezentowane podczas wysłuchania nie są wiążące, a zatem posłowie mają pełną swobodę w zakresie ich wykorzystania²⁹⁶. Brak specjalnego statusu

²⁸⁸ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 427.

²⁸⁹ P. Radzewicz, *Art. 70g*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 415.

²⁹⁰ Zob. S. Spurek, *op. cit.*

²⁹¹ Zob. P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 698.

²⁹² Zob. P. Radzewicz, *Art. 70g...*, s. 415.

²⁹³ Zob. E. Nalewajko, B. Post, *op. cit.*, s. 165.

²⁹⁴ Zob. P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 698–699.

²⁹⁵ P. Radzewicz, *Art. 70g...*, s. 415.

²⁹⁶ Zob. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 243.

informacji zdobytych podczas wysłuchania publicznego pozwala na zrównanie ich znaczenia z innymi informacjami, które komisja zdobyła w toku prac, np. w ramach ekspertyz czy konsultacji społecznych²⁹⁷.

Do czasu nowelizacji regulaminu Sejmu w lipcu 2024 r. w akcie tym nie przewidywano żadnej szczególnej formy podsumowania obrad prowadzonych podczas wysłuchania publicznego. Jedynym dokumentem wydawanym po przeprowadzonym wysłuchaniu publicznym był protokół posiedzenia komisji stanowiący urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad. W piśmiennictwie wskazywano wady takiego rozwiązania i apelowano o sporządzanie podsumowania, w którym zestawiono by prezentowane podczas wystąpień uwagi do projektu oraz przedstawiono ustosunkowanie się do nich członków komisji²⁹⁸. Podkreślano, że takie podsumowanie powinno stanowić „niezbędny element procesu wysłuchania publicznego”²⁹⁹ na wzór rozwiązania przyjętego w art. 80a ust. 7 regulaminu Senatu. W przypadku wysłuchania publicznego organizowanego w Senacie komisje ustosunkowują się do uwag, które zgłoszono podczas wysłuchania, przedstawiają wynikające z nich wnioski i wskazują w razie potrzeby przyczyny ich nieuwzględnienia. Informację tę ogłasza się w terminie 30 dni od dnia zakończenia wysłuchania publicznego na stronie internetowej Senatu RP.

Na mocy wspomnianej nowelizacji regulaminu Sejmu dodano art. 70ga, którego treść jest odpowiedzią na przywoływane postulaty doktryny i który zwiększa responsywność instytucji wysłuchania publicznego przeprowadzanego w Sejmie. W przepisie tym obowiązek przedstawienia stanowiska wobec wystąpień podmiotów, które brały udział w wysłuchaniu publicznym, nałożono na przedstawiciela wnioskodawcy projektu ustawy. Przedstawiciel ten został zobowiązany do ustnej prezentacji stanowiska na tym samym posiedzeniu komisji sejmowej, na którym odbyło się wysłuchanie publiczne, lub na piśmie w ciągu 7 dni od dnia zakończenia tego posiedzenia. Stanowisko w formie pisemnej ma uwzględniać teksty niewygodzonych wystąpień, które złożono do protokołu. Pisemne stanowisko podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu. Należy oczekiwać, że to rozwiązanie zwiększy znaczenie wysłuchania publicznego i podniesie rangę tej instytucji partycypacji

²⁹⁷ Zob. W.J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 156–157; P. Radziejewicz, *Art. 70g...*, s. 416.

²⁹⁸ Zob. S. Spurek, *op. cit.*; P.W. Juchacz, *Wysłuchanie...*, s. 70–72.

²⁹⁹ P.W. Juchacz, *Wysłuchanie...*, s. 72.

obywatelskiej. Nie można przy tym zapominać, że przepis art. 70ga wyraża normę pozbawioną jakichkolwiek sankcji (*lex imperfecta*), co rodzi ryzyko niewywiązywania się z powinności, jaką jest przedstawienie stanowiska wobec wystąpień bądź przedstawienie go w niedbały lub skrótowy sposób.

W ramach podsumowania za P.W. Juchaczem można przyjąć, że proces wysłuchania publicznego składa się z trzech faz³⁰⁰. Faza pierwsza, która poprzedza wysłuchanie, koncentruje się na zagadnieniach „zwoływania” wysłuchania publicznego. Faza druga obejmuje etap przeprowadzenia wysłuchania publicznego na posiedzeniu komisji i wiąże się ze „strukturą dyskursu”. Ostatnia, trzecia faza następuje po wysłuchaniu publicznym i dotyczy „wpływu”, jaki wysłuchanie wywarło na kształt procedowanego projektu ustawy.

4.2.5. Wysłuchanie publiczne jako instytucja partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP

Wysłuchanie publiczne jako „metoda zwiększenia wpływu obywateli na podejmowane decyzje”³⁰¹ jest zaliczane do narzędzi demokracji partycypacyjnej. Jako zinstytucjonalizowana forma udziału w procesie stanowienia prawa³⁰² umożliwia bezpośrednio uczestnictwo obywateli w tworzeniu ustawy i pozwala na artykułowanie ich racji w odniesieniu do projektu ustawy. W tej części pracy skoncentruję się na partycypacyjnej istocie wysłuchania publicznego i wskażę miejsce tej instytucji w procesie ustawodawczym, podejmę próbę określenia funkcji, jaką instytucja ta pełni w toku procedury ustawodawczej, a także zbadam jej znaczenie.

Wysłuchanie publiczne znajduje umocowanie zarówno w ustawie o działalności lobbingowej, jak i w regulaminie Sejmu. Trudno zatem zrozumieć, dlaczego Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do wysłuchania publicznego stwierdza, że „[...] nie stanowi [ono] konstytucyjnego ani ustawowego elementu trybu ustawodawczego”³⁰³. W ocenie TK wysłuchanie publiczne jest regulaminowym elementem postępowania ustawodawczego.

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 60–61.

³⁰¹ *Idem*, *Analiza normatywna instytucji wysłuchania publicznego. Studium z filozofii publicznej*, „Principia. Pisma koncepcyjne z filozofii i socjologii teoretycznej” 2013, t. 57–58, s. 220.

³⁰² Zob. J. Juchniewicz, *Niespełnione...*, s. 118.

³⁰³ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2016 r. o sygn. K 31/06³⁰⁴ przyjęto, że rozmiar naruszenia regulaminu Sejmu w zakresie dotyczącym bezpodstawnego odwołania wysłuchania publicznego nie jest wystarczającą przesłanką do uznania niekonstytucyjności ustawy jako uchwalonej niezgodnie z obowiązującą procedurą. Dla oceny trybu, w jakim ustawa ta dochodziła do skutku, decydujące znaczenie ma kwestia, czy naruszenie „dotyczyło norm wynikających bezpośrednio z Konstytucji, w tym z konstytucyjnie określonych elementów postępowania ustawodawczego”. Wysłuchanie publiczne zaś – jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny – „nie stanowi elementu porządku konstytucyjnego, a wynika jedynie z przepisu Regulaminu Sejmu”. Z kolei „naruszenie niekonstytucyjnych aktów normatywnych odnoszących się do trybu ustawodawczego nie musi automatycznie oznaczać naruszenia Konstytucji”, ponieważ „[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”³⁰⁵.

W badanym przypadku TK uznał, że naruszenie regulaminu Sejmu nie miało wpływu na fakt uchwalenia i treść tego prawa. Trybunał uzasadniał, że skutek wysłuchania publicznego, jakim jest wyrażenie opinii o projekcie ustawy przez zainteresowane podmioty, został osiągnięty. Posłowie mieli – zgodnie z tym, co przyjęto w uzasadnieniu do wyroku – możliwość w toku prac legislacyjnych zapoznać się z pisemnymi opiniami do projektu, przedstawionymi przez ogólnopolskie organizacje samorządowe, co też uczynili. Opisowanemu stanowi rzeczy sprzeciwiła się w *votum separatum* sędzia E. Łętowska, która krytykowała „brak zastosowania jakichkolwiek instrumentów partycypacyjnych”³⁰⁶ na etapie opracowywania ustawy, w szczególności odwołane wysłuchanie publiczne.

W odniesieniu do zapadłego w sprawie wysłuchania publicznego (a konkretnie jego odwołania) wyroku nie można wykluczyć, że konstytucyjne mocowanie wysłuchania publicznego mogłoby skutkować innym rozstrzygnięciem. Co prawda w zdaniu odrębnym od wyroku o sygn. K 31/06 sędzia M. Safjan stwierdził, że

³⁰⁴ OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

³⁰⁵ Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

³⁰⁶ Zdanie odrębne sędziego TK Ewy Łętowskiej od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

wysłuchanie publiczne „wpisuje się w idee wyrażone w Konstytucji RP”, niemniej w orzeczeniu TK tego nie uwzględniono.

Trudno zaprzeczyć, że komentowany wyrok mógł negatywnie wpłynąć na efektywność wysłuchania publicznego i osłabić znaczenie tej instytucji partycypacji obywatelskiej w praktyce. Uznanie Trybunału Konstytucyjnego, że wysłuchanie publiczne „nie było na tyle istotnym i potrzebnym instrumentem towarzyszącym uchwaleniu ustawy, aby jego brak mógł wpłynąć na niekonstytucyjność całego aktu ustawodawczego”³⁰⁷, to swego rodzaju przyzwolenie na pomijanie go w procesie ustawodawczym. W odniesieniu do rozstrzygnięcia zawartego w wyroku TK o sygn. K 31/06 należy się zastanowić, czy gdyby wysłuchanie publiczne było obligatoryjnym elementem postępowania ustawodawczego, zaniechanie go stanowiłoby takie naruszenie regulaminu Sejmu, które mogłoby mieć wpływ na ocenę konstytucyjności ustawy³⁰⁸ i mogłoby skutkować zwiększeniem znaczenia tej instytucji. Według M.M. Wiszowatego to m.in. brak wymogu organizacji wysłuchania publicznego przesądza o pozorności tej instytucji³⁰⁹.

Postulaty zmiany fakultatywnego charakteru wysłuchania publicznego w literaturze przedmiotu pojawiają się niemal od początku funkcjonowania tej instytucji w Polsce. Proponowano wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia wysłuchania w stosunku do wszystkich³¹⁰ albo tylko niektórych projektów ustaw (np. projekt ustawy budżetowej³¹¹, projekty ustawy o zmianie konstytucji³¹², projekty obywatelskie³¹³, projekty, które nie przeszły procedury konsultacyjnej, ale mimo to Marszałek Sejmu nadał im numer druku³¹⁴). W doktrynie pojawił się także pomysł, aby organizacja wysłuchania publicznego była uzależniona od liczby zgłoszeń zainteresowanych pracami nad projektem ustawy³¹⁵. Przyjęto, że „[d]uża liczba zgłoszeń byłaby dla prawodawcy sygnałem, że projekt ustawy lub rozporządzenia dotyczy materii

³⁰⁷ Komentarz do wyroku TK z 3 listopada 2006 r., 31/06 w: A. Młynarska-Sobaczewska, *Zawodowa działalność lobbingowa, wysłuchanie publiczne i eksperci w sejmowej procedurze ustawodawczej*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 177.

³⁰⁸ Zob. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 247.

³⁰⁹ Zob. M.M. Wiszowaty, *Ustawa...*, s. 61.

³¹⁰ Zob. M. Borski, *Wysłuchanie...*, s. 41.

³¹¹ Zob. P. Dobrowolski, *Dekada publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje kierunku rozwoju*, Warszawa 2018, s. 95.

³¹² Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 424.

³¹³ *Ibidem*, s. 441.

³¹⁴ Zob. P. Kuczma, *Art. 8*, [w:] *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, red. P. Kuczma, Toruń 2013, s. 127; S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 247.

³¹⁵ Zob. P. Kuczma, *Lobbing...*, s. 230; I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 101.

społecznie ważnej, którą należy przedyskutować na forum³¹⁶. Innym proponowanym przez posłów rozwiązaniem było umożliwienie przeprowadzenia wysłuchania publicznego na wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby członków komisji, do której skierowano projekt³¹⁷. Pomysł ten upadł z powodu braku woli politycznej³¹⁸. Jeszcze dalej w swoim pomyśle poszedł P.W. Juchacz, który, po pierwsze, postulował, aby poszerzyć katalog uprawnionych do występowania z wnioskiem o przeprowadzenie wysłuchania, a po drugie – co najistotniejsze – opowiadał się za tym, aby „znieść możliwość arbitralnego odrzucania takiego wniosku przez komisje sejmowe poprzez nałożenie na nie obowiązku zwołania wysłuchania publicznego w przypadku jego wpłynięcia”³¹⁹.

W piśmiennictwie nie brakuje jednak głosów aprobujących pozostawienie fakultatywnego charakteru wysłuchania publicznego, a nawet kwalifikujących tę cechę wysłuchania jako pożądaną. Jak zauważyła K. Horodeńska, „[o]becny kształt wysłuchania publicznego pozwala na zwrócenie uwagi obywateli, polityków i organizacji na szczególnie istotne bądź kontrowersyjne zagadnienia”³²⁰. Autorka ta była przeciwna objęciu instytucją wysłuchania publicznego wszystkich projektów ustaw, a szczególnie tych skomplikowanych, i wyraziła – krytykowane w literaturze jako błędne i szkodliwe³²¹ – stanowisko o braku sensu udziału obywateli w tworzeniu tego rodzaju ustaw. Jak ostrzegał P. Dobrowolski, „[p]rzeksztalcenie wysłuchania w obowiązkową procedurę odbywającą się przy każdej lub prawie każdej ustawie zrobi z niego biurokratyczny rytuał, który szybko zostanie zapomniany. Nuda i rutyna ukatrupią instytucję wysłuchania publicznego. Tylko popyt ze strony opozycji lub rządzących oraz zaciekawienie wyborców gwarantuje jego żywotność”³²². Z kolei S. Patyra, uwzględniający złożoną konstrukcję wysłuchania publicznego, zwrócił uwagę na trudności natury *stricte* organizacyjnej. Wyraził zaniepokojenie tym, że względy techniczne lub lokalowe mogłyby uniemożliwić przeprowadzenie

³¹⁶ I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 101–102.

³¹⁷ Zob. poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 11, Sejm VII kadencji; G. Kopińska, *Jak naprawić Sejm?*, Warszawa 2023, s. 4.

³¹⁸ Więcej w: P. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 14–15, 41.

³¹⁹ P.W. Juchacz, *Analiza...*, s. 233.

³²⁰ K. Horodeńska, *op. cit.*, s. 167.

³²¹ Zob. I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 102. Autorka podała kontrargumentację i wskazała, że wysłuchanie publiczne ma służyć aktywizacji obywateli w sferze prawodawstwa. Można w ten sposób uzyskać opinie adresatów wprowadzanych rozwiązań i ma to walor edukacyjny. Nie można przy tym dawać zgody na tworzenie prawa zbyt skomplikowanego, a przez to niezrozumiałego dla przeciętnego obywatela.

³²² P. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 37.

wysłuchania, co w dalszej kolejności „mogłoby wówczas poważnie rzutować na przebieg całego procesu ustawodawczego”³²³.

Niewątpliwie zmniejszenie stopnia arbitralności w podejmowaniu decyzji o organizacji wysłuchania publicznego mogłoby zwiększyć możliwość partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym. Nie przekreślam jednak zasadności argumentacji doktryny na rzecz pozostawienia fakultatywnego charakteru tej instytucji. Jestem świadoma tego, że „liczy się nie tyle liczba wysłuchań, co ich wpływ na jakość debaty publicznej”³²⁴, ostrożnie więc podchodzę do objęcia wysłuchaniem publicznym wszystkich projektów ustaw. Opowiadam się raczej za zmianą formuły zarządzania wysłuchania publicznego, które byłoby przeprowadzane na wniosek 1/3 składu komisji albo po wpłynięciu określonej liczby zgłoszeń do udziału w wysłuchaniu. Zdaję sobie sprawę z niedociągnięć tych rozwiązań (np. według jakiego klucza wskazać „określoną liczbę” zgłoszeń), niemniej według mnie zmiany te zwiększyłyby dostępność tej instytucji dla obywateli.

Rozważania na temat funkcji, jaką instytucja wysłuchania publicznego pełni w procesie legislacyjnym, oraz jej znaczenia należy poprzedzić komentarzem dotyczącym jej umiejscowienia w toku procedury ustawodawczej. Wysłuchanie publiczne może zostać przeprowadzone na etapie komisyjnym. Instytucja ta umożliwia partycypację obywatelską w postępowaniu ustawodawczym w czasie „wykuwania” tekstu ustawy³²⁵. Moment uruchomienia wysłuchania publicznego sprawia, że instytucja ta wyróżnia się na tle zinstytucjonalizowanych form partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw przewidzianych głównie na pierwszym etapie tego procesu i polegających na przygotowaniu projektu ustawy i wystąpieniu z inicjatywą ustawodawczą. Wysłuchanie zaś może zostać przeprowadzone na drugim etapie procesu legislacyjnego, tj. w czasie, kiedy Sejm pracuje już nad projektem ustawy, któremu nadano numer druku.

W literaturze przedmiotu moment zwołania wysłuchania publicznego był krytykowany jako spóźniony³²⁶. Organizację wysłuchania dopiero na sejmowym etapie prac ustawodawczych oceniono jako pozorną, czyniącą zadość jedynie wymaganiom

³²³ S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 247; P. Kuczma, ze względu na przewidzianą w art. 70d regulaminu Sejmu możliwość ograniczenia liczby biorących udział w wysłuchaniu publicznym z przyczyn lokalowych lub technicznych, problem poruszany przez S. Patyrę określił wyłącznie jako teoretyczny (P. Kuczma, *Model...*, s. 441).

³²⁴ I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 101.

³²⁵ J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 118.

³²⁶ Zob. P.W. Juchacz, *Analiza...*, s. 234–235; S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 248.

formalnym³²⁷. Według niektórych przedstawicieli doktryny rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy na tym etapie są na tyle uzgodnione w wyniku porozumień politycznych, że jakiegokolwiek postulaty zmian ze strony uczestników wysłuchania nie znajdą aprobaty parlamentarzystów. Jak zwrócił uwagę P.W. Juchacz, obywatele świadomi takiego stanu rzeczy mogą mieć „skrajnie antagonistyczne”³²⁸ nastawienie, które będzie się przejawiać wyłącznie w krytykowaniu czy atakowaniu projektowanych rozwiązań, a nie w ich konsultowaniu czy prezentowaniu alternatywnych opcji.

Na podstawie tych zarzutów w piśmiennictwie proponowano, aby organizację wysłuchania publicznego w stosunku do rządowych projektów ustaw umożliwić na etapie rządowych prac przygotowawczych³²⁹. Przyjmowano, że w fazie tej zapadają kluczowe decyzje co do kształtu przyjmowanych rozwiązań. Dlatego przeprowadzenie wysłuchania publicznego przed skierowaniem rządowego projektu ustawy do Sejmu miałyby zwiększyć wpływ obywateli na treść projektu.

Należy także odnotować pogląd – przedstawiony po raz pierwszy w doktrynie przez M. Zubika – o zasadności organizacji wysłuchania publicznego na senackim etapie prac nad ustawą. Autor ten zauważył, że ustawa o działalności lobbingowej „milczy” na ten temat, „mimo że treść ustawy podlegać może jeszcze zmianom na etapie prac senackich i także tu podejmowane są działania lobbingowe, będące procesem stanowienia prawa”³³⁰. Milczenie to – jak zauważył S. Patyra – wynika przede wszystkim z tego, że ustawa o działalności lobbingowej odnosi wysłuchanie publiczne do projektu, a nie ustawy przyjętej już przez Sejm. Potrzeba przeprowadzenia wysłuchania publicznego na senackim etapie prac nad ustawą została dostrzeżona także przez innych przedstawicieli doktryny. Proponowano m.in., aby zorganizować je po wprowadzeniu senackich poprawek celem ich zaopiniowania³³¹. Według S. Patyry lepszym momentem na przeprowadzenie wysłuchania jest jednak faza prac komisji senackich, tj. etap przygotowywania stanowiska Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm³³². Z kolei P.W. Juchacz wyszedł z propozycją, aby tego typu wysłuchanie obwarować większymi obostrzeniami w kwestii zakresu wypowiedzi interesariuszy. Chodzi o to, aby uczestnicy wysłuchania

³²⁷ Zob. P.W. Juchacz, *Analiza...*, s. 234.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ Zob. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 248–249.

³³⁰ M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006, s. 8.

³³¹ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 422; P. Kuczma, *Art. 8...*, s. 129.

³³² Zob. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 251.

odnosili się do konkretnych artykułów ustawy z konkretnymi sugestiami, by nie powiełać dyskusji nad ogólnym kierunkiem przyjętego rozwiązania prawnego, na co – według niego – był czas podczas wysłuchania publicznego w Sejmie³³³. Wyróżnił w ten sposób dwa rodzaje wysłuchania: ogólne (odbywające się na wczesnym etapie prac legislacyjnych) i szczegółowe (przeprowadzane na zaawansowanym etapie prac legislacyjnych). Przyznał wyjątkowy charakter temu drugiemu wysłuchaniu i dopuścił do niego w przypadku tych ustaw, które budzą duże zainteresowanie społeczne czy kontrowersje³³⁴.

Przychyłam się do propozycji umożliwienia organizacji wysłuchania publicznego także na senackim etapie tworzenia ustawy i podzielałam stanowisko, aby przedmiot takiego wysłuchania był ograniczony do zakresu poprawek senackich. Za S. Patyrą należy zauważyć, że „[s]tanowiska, poglądy i opinie potencjalnych uczestników wysłuchania publicznego, wykraczające poza zakres senackich poprawek, na tak zaawansowanym etapie procedury senackiej nie mogłyby już bowiem wyrzucić jakiegokolwiek wpływu na treść zgłoszonych przez tę izbę propozycji, modyfikujących treść ustawy. Nie miałyby one również znaczenia dla przebiegu dalszego postępowania w Sejmie, które ogranicza się już wyłącznie do rozstrzygnięcia kwestii odrzucenia propozycji Senatu w brzmieniu określonym podjętą przezeń uchwałą”.

W odniesieniu do rozważań nad momentem przeprowadzenia wysłuchania publicznego w stosunku do projektu ustawy, tj. przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu (art. 70f regulaminu Sejmu), uważam, że został on wybrany odpowiednio. Wysłuchanie publiczne to jedyny zinstytucjonalizowany mechanizm partycypacji obywatelskiej, który może się odbyć po zakończeniu pierwszego czytania projektu ustawy.

W odniesieniu do zarzutów o spóźnionej organizacji wysłuchania publicznego w stosunku do projektu ustawy należy zauważyć, że zgodnie z regulaminem Sejmu szczegółowe rozpatrywanie projektu powinno być poprzedzone ewentualnym wysłuchaniem publicznym. Ta faza postępowania ustawodawczego (tj. szczegółowe rozpatrywanie projektu) przypada na etap prac w komisjach, a więc w czasie, kiedy „istnieje realna możliwość wnikliwego rozpatrzenia projektu ustawy oraz nadania mu

³³³ Zob. P.W. Juchacz, *Analiza...*, s. 234.

³³⁴ *Ibidem*, s. 235.

ostatecznego kształtu”³³⁵. Trudno zatem – przynajmniej z czysto teoretycznego punktu widzenia – zgodzić się z argumentacją, że wypracowanych na tym etapie prac legislacyjnych rozwiązań nie można zmienić, uzupełnić czy poprawić. To podczas szczegółowego rozpatrywania projektu, które następuje po pierwszym czytaniu, można zgłaszać i rozpatrywać poprawki do projektu ustawy³³⁶. Dochodzi wówczas do merytorycznych prac nad kształtem przyszłej ustawy. Wysłuchanie publiczne poprzedzające ten etap pozwala posłom na zorientowanie się w odbiorze społecznym projektowanych rozwiązań, a także dostarcza materiał, który może stać się przedmiotem poprawek. Zgodnie ze stanowiskiem P. Radzewicza należy zauważyć, że „[p]odjęcie decyzji o wysłuchaniu publicznym i jego odbycie po zakończeniu pierwszego czytania gwarantują względnie szerokie możliwości korygowania ustawy (np. pod wpływem ustaleń płynących z wysłuchania), nie wykluczając również – wycofania projektu przez wnioskodawcę”³³⁷. Wydaje się zatem, że wysłuchanie publiczne może odbyć się w odpowiednim czasie, czyli kiedy jeszcze nie jest za późno na dokonywanie zmian.

Funkcja, jaką wysłuchanie publiczne pełni w procesie stanowienia ustaw, determinuje moment, w którym może ono zostać przeprowadzone. Z tego względu wysłuchanie publiczne nie inspiruje ani nie inicjuje postępowania ustawodawczego. Przewidziane po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu umożliwia natomiast artykulację interesów i dostarcza ustawodawcy argumentów, opinii i stanowisk podmiotów zainteresowanych pracami nad ustawą. Pełni tym samym funkcję konsultacyjną w procesie tworzenia prawa, czego potwierdzeniem jest dotychczasowe orzecznictwo konstytucyjne.

W orzecznictwie tym podkreśla się konsultacyjny charakter tej instytucji. Zgodnie z definicją wysłuchania publicznego przyjętą w uzasadnieniu do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r. o sygn. K 31/06 „służy [ono] jedynie zapoznaniu się z opiniami, które nie są dla organów Sejmu wiążące”. Z kolei w wyroku TK z dnia 7 listopada 2013 r. o sygn. K 31/12³³⁸ wysłuchanie publiczne określono jako formę konsultacji, w ramach której KRS może niejako realizować swoją kompetencję opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów.

³³⁵ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2018, s. 90.

³³⁶ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Zagadnienie...*, s. 413.

³³⁷ P. Radzewicz, *Art. 70a...*, s. 401.

³³⁸ OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.

W przywoływanym orzeczeniu TK zajmował się oceną zgodności ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw³³⁹ z Konstytucją RP w zakresie braku formalnego zaopiniowania przez KRS projektu złożonego do łaski marszałkowskiej przez Radę Ministrów. Trybunał podkreślał, że dla oceny dochowania tego wymogu decydujące powinno być kryterium materialne, a nie formalne, i uznał, że członkowie KRS mieli możliwość opiniowania projektowanych rozwiązań przez udział w pracach komisji sejmowej oraz w wysłuchaniu publicznym. Odnotował przy tym – co było istotne dla sprawy – uczestnictwo przedstawicieli KRS na wczesnym etapie opracowywania projektu ustawy w Ministerstwie Sprawiedliwości³⁴⁰.

W zdaniu odrębnym od komentowanego wyroku sędzieja W. Hermeliński także podkreślił konsultacyjną funkcję wysłuchania publicznego. Twierdził, że „ma na celu przede wszystkim przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu ustawy”³⁴¹.

Analiza przywołanego orzecznictwa konstytucyjnego pozwala wnioskować, że Trybunał Konstytucyjny, po uwzględnieniu celu wysłuchania publicznego, tj. pozyskania niewiążącej opinii o projekcie ustawy, zalicza wysłuchanie do instrumentów konsultacyjnych przewidzianych w toku procesu ustawodawczego.

W stanowisku Trybunału Konstytucyjnego odzwierciedlono co do zasady pogląd doktryny na istotę wysłuchania publicznego i rolę, jaką odgrywa w procesie ustawodawczym. Przykładowo W. Firek zaliczył wysłuchanie publiczne do instytucji konsultowania (obok konsultacji społecznych). Zaznaczył, że [z]asadniczym celem [tych] instytucji [...] jest uzyskanie niewiążącej opinii, która pomoże rozstrzygnąć kwestię w najbardziej pożądanym społecznie sposób³⁴². W oparciu o konsultacyjną naturę wysłuchania publicznego w literaturze przedmiotu proponowano – co zostało już zasygnalizowane – aby organizacja wysłuchania publicznego była obowiązkiem w przypadku tych projektów ustaw, którym został nadany numer druku, mimo niedopełnienia obowiązku zasięgnięcia opinii ujętego w art. 34 ust. 3. Uwaga ta

³³⁹ Dz.U. Nr 203, poz. 1192.

³⁴⁰ Trybunał Konstytucyjny nawiązał do wyrażonego we wcześniejszym orzecznictwie stanowiska, że „[...] wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., P 35/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 59; zob. również orzeczenie z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 49, a także wyroki z: 27 listopada 2000 r., U 3/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 293 oraz 18 stycznia 2005 r., K 15/03, OTK ZU 2005, nr 1/A, poz. 5).

³⁴¹ Zdanie odrębne sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego od wyroku TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.

³⁴² W. Firek, *Partycypacja obywatelska w demokratycznym państwie prawnym*, Kraków 2023, s. 96.

pozostaje aktualna także wówczas, gdyby nie doszło do procesu konsultacji społecznych, o których mowa w art. 34a regulaminu Sejmu. W przypadkach tych przeprowadzenie wysłuchania publicznego „mogłoby zapobiec zupełnemu pominięciu czynnika społecznego przy tworzeniu obowiązującego prawa, a zatem pełnić funkcję gwarancyjną”³⁴³. Należy jednak zauważyć, że tak rozumiane wysłuchanie publiczne miałyby jedynie łagodzić lub „neutralizować skutki deficytu demokracji” w procesie tworzenia prawa i stanowić – jak zaznaczył S. Patyra – „element uzupełniający względem wymogu społecznego konsultowania projektów ustaw”. Innymi słowy, miałyby „wypełniać częściowo lukę w postaci braku odpowiednich konsultacji społecznych”³⁴⁴. Pomimo ścisłego związku, jaki zachodzi między wysłuchaniem publicznym a instrumentami konsultacyjnymi, o których mowa w art. 34 ust. 3 i art. 34a regulaminu Sejmu, nie można ich ze sobą utożsamiać.

Obowiązek zasięgnięcia opinii w odniesieniu do projektu ustawy spoczywa na projektodawcy, który ma dopełnić tego obowiązku na etapie przedparlamentarnym. Z kolei przeprowadzenie konsultacji społecznych przewidzianych w art. 34a regulaminu Sejmu jest możliwe po wpłynięciu projektu do Sejmu, przed pierwszym czytaniem tego projektu, wyłącznie po zarządzeniu ich przez Marszałka Sejmu. Organizacja wysłuchania publicznego projektu to zaś oddolny przejaw zainteresowania pracami nad projektem ustawy, nad którym już się proceduje w Sejmie. Zarówno wysłuchanie publiczne, jak i procedury konsultacyjne, o których mowa w art. 34 ust. 3 i art. 34a regulaminu Sejmu, pełnią tę samą funkcję konsultacyjną w procesie stanowienia ustaw, przy czym instytucje te są przewidziane na innych etapach procesu ustawodawczego.

Informacje o opiniach są elementem uzasadnienia projektu ustawy. Z kolei wyniki konsultacji, określone w art. 34 ust. 9a regulaminu Sejmu jako analiza uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, są uwzględniane w opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy (OSR), sporządzanej przez Kancelarię Sejmu. Ładunek informacyjny, który mają te mechanizmy, jest istotny już na etapie wstępnej kontroli projektu dokonywanej przez Marszałka Sejmu. Można zatem przyjąć, że opinie do projektu czy konsultacje społeczne mają na celu rozeznanie się w opinii społecznej, uzyskanie swego rodzaju przyzwolenia zarówno

³⁴³ P. Kuczma, *Petycja...*, s. 340.

³⁴⁴ Zdanie odrębne sędziego TK Marka Safjana od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

społecznego, jak i instytucjonalnego na projektowane zmiany. Z kolei wysłuchanie publiczne organizowane na etapie komisyjnym, po pierwszym czytaniu projektu ustawy, ma na celu raczej artykulację konkretnych interesów zainteresowanych danym rozwiązaniem podmiotów, a nie wyrażenie wstępnych opinii o projekcie. Nie można bowiem wykluczyć, że wraz z zaawansowaniem prac nad projektem ustawy mogą się pojawiać bardziej wyspecjalizowane opinie czy stanowiska na temat projektowanych rozwiązań, które można zaprezentować właśnie w ramach wysłuchania publicznego. Różnica między tymi instytucjami jest dość płynna, przez co trudno ją wykazać, mimo to nie można zaprzeczyć temu, że istnieje. Pełnienie tej samej, konsultacyjnej funkcji w procesie ustawodawczym zarówno przez wysłuchanie publiczne, jak i konsultacje społeczne, o których mowa w art. 34a regulaminu Sejmu, może zachęcać do próby utożsamiania, a w dalszej kolejności zastępowania tych instytucji. Jednak chociażby ze względu na miejsce, jakie zajmują w postępowaniu ustawodawczym, działanie to nie byłoby zasadne.

Funkcja konsultacyjna nie jest jedyną funkcją, jaką wysłuchanie publiczne pełni w procesie prawotwórczym. Co ciekawe, P. Dobrowolski, który podkreślał, że był pomysłodawcą uregulowania wysłuchania publicznego w Polsce, jednoznacznie odcinał się jednak od tego, by uczynienie wysłuchania instytucją konsultacji było jego zamiarem. Odwoływał się do okoliczności, które towarzyszyły wprowadzeniu tej instytucji, i wskazywał, że wysłuchanie publiczne w założeniu miało być „sposobem na zwiększenie jawności i przejrzystości prac Sejmu”³⁴⁵. Wysłuchanie publiczne w dalszym ciągu upublicznia proces tworzenia prawa, niemniej w obliczu rozwoju cyfryzacji znacząco wzrósł dostęp do informacji o pracach Sejmu, przez co trudno trwać przy stanowisku, że jest to wiodąca dla procesu legislacyjnego funkcja wysłuchania publicznego³⁴⁶.

Wysłuchanie publiczne, stanowiące – przynajmniej w założeniu – „doskonałą platformę dla wyrażania poglądów, opinii i uwag do projektów ustaw przez społeczeństwo obywatelskie”³⁴⁷, pozwala na pozyskanie informacji m.in. o skutkach projektowanych rozwiązań. Pomaga tym samym w ocenie adekwatności środków wybranych do osiągnięcia zakładanych celów projektowanej regulacji. Wysłuchanie

³⁴⁵ P. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 15–19, 39.

³⁴⁶ P. Dobrowolski uważa nawet, że „[w]ysłuchanie publiczne spełniło już rolę nacisku na władzę ustawodawczą w celu zwiększenia przejrzystości jej prac w komisjach i podkomisjach” (P. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 74).

³⁴⁷ J. Tracz-Dral, *op. cit.*, s. 3.

publiczne może zatem służyć racjonalizacji procesu tworzenia prawa, a w konsekwencji pozytywnie wpływać na jakość tego prawa. Według P. Radziewicza „[r]acjonalne działanie w procesie prawodawczym to m.in. działanie skuteczne, które [...] pozwala osiągnąć założony cel, wynika z właściwych przesłanek oraz odwołuje się do rzetelnej wiedzy i trafnych ocen”³⁴⁸. Przy założeniu, że racjonalizacja procesu ustawodawczego jest jedną z funkcji sejmowej kontroli legalności ustawy³⁴⁹, wysłuchanie publiczne może być uznawane za jedno z narzędzi tej kontroli.

Znaczenie wysłuchania publicznego w procesie kontroli legalności ustawy badała m.in. A. Młynarska-Sobaczewska. Autorka ta na podstawie dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego odnoszącego się do wysłuchania publicznego, sposobu regulacji tej instytucji, a także praktyki jej stosowania wykazała jednak niewielkie znaczenie wysłuchania publicznego w dokonywaniu tej kontroli³⁵⁰.

W kontekście funkcji wysłuchania publicznego w procesie stanowienia ustaw należy zwrócić uwagę na legitymizujący wymiar tej instytucji³⁵¹. Wysłuchanie publiczne jako narzędzie wpływu na treść stanowionego prawa oddane w ręce obywateli może służyć jego legitymizacji. Należy przyjąć za sędzią E. Łętowską, że „[i]nstrumenty konsultacyjne mają charakter legitymizujący i o to w nich chodzi, aby były środkiem ucierania konsensu, były brane na serio, a nie były tylko czysto formalnym «pogadaniem sobie», bez wpływu na losy projektowanych zmian normatywnych”³⁵². Nie ulega wątpliwości, że skuteczność prawa jest uzależniona od akceptacji, czy inaczej: uznania jego treści przez adresatów norm³⁵³. Z tego też względu w procesie tworzenia prawa przewidziano różne mechanizmy partycypacyjne (m.in. wysłuchanie publiczne), pozwalające na udział zainteresowanych podmiotów w pracach nad projektem. Podmioty te przez dzielenie się swoim doświadczeniem mogą wpłynąć na

³⁴⁸ P. Radziewicz, *Pojęcie sejmowej kontroli legalności ustawy*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziewicz, Warszawa 2015, s. 30.

³⁴⁹ *Ibidem*, s. 11: „Sejmowa kontrola legalności ustawy jest rodzajem pozasądowej gwarancji jakości stanowionego prawa i racjonalnej organizacji postępowania ustawodawczego. Najpełniej przejawia się w tych wszystkich środkach działania i procedurach prawnych, za pomocą których Sejm i jego organy mogą weryfikować, a następnie korygować wady projektów ustaw lub innych przedłożeń legislacyjnych [...]”.

³⁵⁰ Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *op. cit.*, s. 175–182.

³⁵¹ Zob. M. Lorencka, I. Bokszczanin, *Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2(72), s. 141–153.

³⁵² Zdanie odrębne sędziego TK Ewy Łętowskiej od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

³⁵³ Zob. P. Kuczma, *Udział czynnika społecznego jako warunek prawowitego procesu prawodawczego*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem? Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010, s. 306.

jakość tworzonego prawa i zwiększać szanse jego akceptacji³⁵⁴. W przypadku wysłuchania publicznego – jak przyjęto w piśmiennictwie – legitymizacyjny walor tej instytucji uwidacznia się „[...] w szczególności w wymiarze otwartego, inkluzyjnego komunikowania politycznego oraz edukowania o procesach decydowania publicznego”³⁵⁵.

Teoretyczne rozważania na temat tego, jakie funkcje wysłuchanie publiczne pełni w procesie stanowienia ustaw, należy uzupełnić o praktykę stosowania tej instytucji. Analiza ta pozwoli ocenić znaczenie wysłuchania publicznego w procedurze ustawodawczej i sprawdzić, czy funkcje te mają szansę się realizować.

Wysłuchanie publiczne w okresie od VII kadencji Sejmu (a konkretnie od momentu wejścia w życie ustawy o działalności lobbingsowej w 2006 r.) do X kadencji Sejmu (od 13 listopada 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.), a więc w ciągu 18 lat jej obowiązywania, zostało przeprowadzone 38 razy. Najwięcej – 12 razy – wysłuchanie publiczne zorganizowano w VI kadencji Sejmu, a najmniej – po 3 razy – w VIII i IX kadencji Sejmu. Wzrastająca od momentu wprowadzenia tej instytucji do porządku prawnego tendencja zaczęła maleć po 2015 r., co zobrazowano w tabeli. Warto odnotować, że w 2010 r. zorganizowano najwięcej, bo 5 wysłuchań publicznych, o jedno wysłuchanie mniej przeprowadzono w 2024 r. W latach 2015, 2017 i 2019–2021 instytucja ta nie była wykorzystywana.

Tabela 2. Wysłuchanie publiczne w Sejmie

Kadencja Sejmu	Liczba przeprowadzonych wysłuchań publicznych
V kadencja Sejmu (19 października 2005 r. – 4 listopada 2007 r.)	6 ^{a)}
VI kadencja Sejmu (5 listopada 2007 r. – 7 listopada 2011 r.)	12 ^{b)}
VII kadencja Sejmu (8 listopada 2011 r. – 11 listopada 2015 r.)	10 ^{c)}
VIII kadencja Sejmu (12 listopada 2015 r. – 11 listopada 2019 r.)	3 ^{d)}
IX kadencja Sejmu	3 ^{e)}

³⁵⁴ Zob. S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 14.

³⁵⁵ M. Lorencka, I. Bokszczanin, *op. cit.*, s. 151.

(12 listopada 2019 r. – 12 listopada 2023 r.)	
X kadencja Sejmu (niezakończona, obserwacje w okresie od 13 listopada 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.)	4 ^{f)}
Ogółem:	38

a) Wysłuchania publiczne przeprowadzone w V kadencji Sejmu w sprawie: rządowego projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania, druk nr 650, Sejm V kadencji; prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 713, Sejm V kadencji; poselskie projekty ustaw o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, druki nr 1290, 1291, 1292, Sejm V kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, druk nr 1489, Sejm V kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1810, Sejm V kadencji; rządowego projektu ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach zmiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, druk nr 1750, Sejm V kadencji.

b) Wysłuchania publiczne przeprowadzone w VI kadencji Sejmu w sprawie: prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych, druk nr 488, Sejm VI kadencji; poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, druk nr 434, Sejm VI kadencji; komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1136, Sejm VI kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1698, Sejm VI kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1727, Sejm VI kadencji; prezydenckiego projektu ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 1367, Sejm VI kadencji; rządowego projektu ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, druk nr 2447, Sejm VI kadencji; poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych, druk nr 3139, Sejm VI kadencji; rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk nr 3378, Sejm VI kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 3391, Sejm VI kadencji; rządowego projektu ustawy o działalności leczniczej, druk nr 3489, Sejm VI kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3655, Sejm VI kadencji.

c) Wysłuchania publiczne przeprowadzone w VII kadencji Sejmu w sprawie: obywatelskiego projektu ustawy o ochronie przyrody, druk nr 23, Sejm VII kadencji; prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, druk nr 35, Sejm VII kadencji; prezydenckiego projektu ustawy o nasiennictwie, druk nr 176, Sejm VII kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, druk nr 806, Sejm VII kadencji; poselskich i senackich projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego, druki nr 515, 816, 819, 864, 980, 1005, 1065, 1353, Sejm VII kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1497, Sejm VII kadencji; rządowego projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, druk nr 1576, Sejm VII kadencji; prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr 1699, Sejm VII kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów,

druk nr 2331, Sejm VII kadencji; rządowego projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2604, Sejm VII kadencji.

^{d)} Wysłuchania publiczne przeprowadzone w VIII kadencji Sejmu w sprawie: prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 62, Sejm VIII kadencji; poselskich projektów ustaw: o mediach narodowych, druk nr 442, Sejm VIII kadencji, o składce audiowizualnej, druk nr 443, Sejm VIII kadencji, przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej, druk nr 444, Sejm VIII kadencji; rządowego projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, druk nr 2232, Sejm VIII kadencji.

^{e)} Wysłuchania publiczne przeprowadzone w IX kadencji Sejmu w sprawie: poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19, druk nr 1846, Sejm IX kadencji; rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2349, Sejm IX kadencji; rządowych projektów ustaw: Prawo komunikacji elektronicznej, druk nr 2861, Sejm IX kadencji oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej, druk nr 2862, Sejm IX kadencji.

^{f)} Wysłuchania publiczne przeprowadzone w X kadencji Sejmu (od 13 listopada 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.) w sprawie: rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, druk nr 219, Sejm X kadencji; poselskich projektów ustaw: o zmianie ustawy – Kodeks karny, druk nr 176, Sejm X kadencji, o bezpiecznym przerywaniu ciąży, druk nr 177, Sejm X kadencji, o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, druk nr 223, Sejm X kadencji, o świadomym rodzicielstwie, druk nr 224, Sejm X kadencji; poselskich projektów ustaw: o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 253, X kadencja Sejmu – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 254, Sejm X kadencji; rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych do spraw Obsługi Projektów w Warszawie, podpisanej w Nowym Jorku dnia 21 września 2023 r., druk nr 276, Sejm X kadencji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Centrum Informacyjne Sejmu.

Najczęściej wysłuchanie publiczne było organizowane w odniesieniu do rządowych projektów ustaw (19), na drugim miejscu były projekty zgłaszane przez prezydenta (7) i posłów (7), w jednym przypadku przedmiotem wysłuchania był obywatelski projekt ustawy. Materia tych projektów była mocno zróżnicowana i dotyczyła nie tylko kwestii ustrojowych, lecz także spraw natury społecznej i gospodarczej.

Udział w wysłuchaniu publicznym cieszył się zróżnicowanym zainteresowaniem. Liczba zgłoszeń wahała się od 1173 w przypadku wysłuchania publicznego w sprawie rządowego projektu ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego do zaledwie 3 w wysłuchaniu publicznym w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Z danych przedstawionych na „Listach osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym w Sejmie”, udostępnianych w Systemie Informacyjnym

Sejmu wraz z informacją o podjęciu uchwały w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego wynika, że najczęściej liczba uczestników w wysłuchaniu publicznym mieściła się w przedziale od 51 do 100 podmiotów³⁵⁶.

Praktyka pokazuje, że liczba zgłoszeń ma związek z ilością czasu przeznaczanego na wystąpienie. Czas ten był najmocniej limitowany (aż do 1,5 minuty), gdy do udziału w wysłuchaniu wpłynęło najwięcej zgłoszeń³⁵⁷. W większości przypadków czas na wystąpienie wahał się od 2 do 10 minut³⁵⁸. Raz podjęto decyzję o braku ograniczeń czasowych³⁵⁹. Długość udzielonego czasu uzależniano także od wielkości podmiotu reprezentowanego podczas wysłuchania publicznego (np. 5 minut dla stowarzyszeń i fundacji, 2 minuty dla osób fizycznych)³⁶⁰.

Mogłoby się wydawać, że zasygnalizowana malejąca liczba odbytych wysłuchań publicznych była spowodowana słabnącą popularnością tej instytucji. Nie potwierdza tego jednak liczba składanych wniosków o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Do kwietnia 2017 r. było ich prawie dwa razy więcej (61) aniżeli przeprowadzonych w tym czasie wysłuchań (30)³⁶¹. W konsekwencji jako niepokojące

³⁵⁶ Więcej na temat uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym w: E. Nalewajko, E. Post, *op. cit.*, s. 165.

³⁵⁷ Poseł Aleksander Grad, Stenogram z posiedzenia Komisji Gospodarki, nr 160, Komisji Skarbu Państwa, nr 98, z dnia 23 sierpnia 2007 r., V kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 3. Wysłuchanie publiczne dotyczące rządowego projektu ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach zmiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, druk nr 1750, Sejm V kadencji, [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/24AFA4D06D1702C3C125735A0029AD7B/\\$file/0228305.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/24AFA4D06D1702C3C125735A0029AD7B/$file/0228305.pdf) [dostęp: 31 stycznia 2024 r.]; Poseł Paweł Olszewski, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury, nr 213, z dnia 4 sierpnia 2022 r., IX kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 4. Wysłuchanie publiczne dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2349, Sejm IX kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/9FB4508E2A18582BC125889C003DA1A8/%24File/0290609.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2024 r.].

³⁵⁸ P. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 103. Dane z załącznika nr I do dokumentu.

³⁵⁹ Poseł Ryszard Kalisz, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 13, Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 13, z dnia 7 marca 2012 r., VII kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 3. Wysłuchanie publiczne dotyczące prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, druk nr 35, Sejm VII kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/57417F85514589F5C12579C10038A1D7/%24File/0031907.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2024 r.].

³⁶⁰ Poseł Tomasz Latos, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia, nr 135, z dnia 5 stycznia 2022 r., IX kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 5. Wysłuchanie publiczne dotyczące poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19, druk nr 1846, Sejm IX kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/EB262D05F9DE23C7C12587D1004629CD/%24File/0212609.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2024 r.].

³⁶¹ Zob. P. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 110. Dane z załącznika nr II do dokumentu. Na marginesie warto zasygnalizować potrzebę odnotowywania przez służby Kancelarii Sejmu informacji o wnioskach wnoszonych w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego. W mojej ocenie informacja taka

należy określić zjawisko, w którym wraz ze wzrostem liczby wniosków o przeprowadzenie wysłuchania maleje liczba zorganizowanych wysłuchań publicznych. Zależność tę można zaobserwować od 2011 r. Sytuacja eskalowała w 2016 r., w którym zorganizowano 2 wysłuchania, a odrzucono 19 wniosków o ich przeprowadzenie.

Przy poszukiwaniu przyczyny takiego stanu rzeczy należy zwrócić uwagę na pewną prawidłowość. Otóż autorami odrzucanych wniosków o przeprowadzenie wysłuchania publicznego byli członkowie opozycji³⁶². Do końca VII kadencji odrzucano wnioski Prawa i Sprawiedliwości, Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Ruchu Palikota, a po wyborach parlamentarnych jesienią 2015 r., tj. od VIII kadencji Sejmu, wnioski klubów Platformy Obywatelskiej, Nowoczesnej i Kukiz'15. Do częstej praktyki należało odrzucanie wniosków o przeprowadzenie wysłuchania publicznego bez podjęcia dyskusji z wnioskodawcami. W przypadkach, w których komisja uzasadniała brak konieczności organizowania wysłuchania publicznego, argumentowała to m.in. tym, że „[o]dbyła się bardzo obfita debata parlamentarna. [...] Kluby parlamentarne organizowały konsultacje, nazywając je wysłuchaniem publicznym, chociaż one wysłuchaniem publicznym nie są”³⁶³. Dokonywano oceny, zgodnie z którą „[...] materia ustawy nie powinna być przedmiotem wysłuchania i bardzo szerokiej debaty”³⁶⁴ lub uznawano, tak jak w przypadku odrzucenia wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego dotyczącego poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, że „[m]ateria Trybunału Konstytucyjnego to jest na tyle skomplikowana materia, że to nie jest projekt, który powinien być poddany konsultacjom powszechnym”³⁶⁵.

powinna być publikowana w Systemie Informacyjnym Sejmu. Obecnie odnalezienie jej jest utrudnione i wymaga stałego śledzenia posiedzeń komisji sejmowych lub analizy stenogramów z tych posiedzeń.

³⁶² *Ibidem*, załącznik nr II.

³⁶³ Poseł Marcin Horała, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, nr 2, z dnia 28 listopada 2017 r., VIII kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 5, orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/FA8EC67C63A829AFC12581EF00504C1C/%24File/0259508.pdf [dostęp: 31 stycznia 2024 r.].

³⁶⁴ Poseł Józefa Hrynkiewicz, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 37, z dnia 20 maja 2016 r., VIII kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 5, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/F7BE54D9F0F6581AC1257FC300452AEC/%24File/0066408.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2024 r.].

³⁶⁵ Poseł Małgorzata Wassermann, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 22, z dnia 21 czerwca 2016 r., VIII kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 32, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/CEB812DFE1902902C1257FE300476A7E/%24File/0074008.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2024 r.].

Szczególną uwagę zwracają te lata, w których nie przeprowadzono wysłuchań publicznych. Instytucja ta została wówczas „zamrożona”³⁶⁶, a według niektórych – stała się „martwa”³⁶⁷. Przy czym należy zauważyć, że brak wysłuchań publicznych w latach 2020–2021 był spowodowany ograniczeniami związanymi z wybuchem pandemii wirusa SARS-CoV-2³⁶⁸. Sytuacja zmieniła się w 2022 r., gdy zorganizowano dwa wysłuchania publiczne uznawane w piśmiennictwie za element kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r.³⁶⁹ Niechęć do uruchamiania wysłuchania publicznego przyczyniła się do wyprowadzenia tej instytucji z Sejmu.

W styczniu 2016 r.³⁷⁰ na Uniwersytecie Warszawskim zorganizowano pierwsze obywatelskie wysłuchanie publiczne, które zainicjowały instytucje pozarządowe. Organizatorzy chcieli tym przedsięwzięciem „przekonywać decydentów do przyjęcia i stosowania tej formuły rozmowy ze społeczeństwem. Jeśli jednak nie będą tego czynić, wierzymy, że będą to robić sami obywatele [...], którzy wierzą, że mają prawo zgłaszać opinie w sprawach ich dotyczących i domagać się wysłuchania od tych, którzy w demokratycznych wyborach zdobyli mandat, by rządzić”³⁷¹. Obywatelskie wysłuchania publiczne odbywają się na podstawie przyjętego regulaminu, odpowiadającego co do zasady regułom wysłuchania publicznego. Do dnia 31 grudnia 2024 r. przeprowadzono cztery dotyczące projektów ustaw obywatelskie wysłuchania publiczne³⁷², które cieszyły się dużym zainteresowaniem – za każdym razem

³⁶⁶ M. Lorencka, I. Bokszczanin, *op. cit.*, s. 147.

³⁶⁷ Fundacja im. Stefana Batorego, *Legislacja bez dialogu...*, s. 30.

³⁶⁸ Zob. Szef Kancelarii Sejmu, Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową, Warszawa 2021, s. 4–5, https://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja_roczna_2020.pdf [dostęp: 31 stycznia 2024 r.] i przywoływany tam przepis § 1 ust. 1 zarządzenia nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, na mocy którego wyłączono możliwość przeprowadzenia – na czas obowiązywania tego zarządzenia – wysłuchań publicznych w budynkach pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu.

³⁶⁹ Zob. M. Lorencka, I. Bokszczanin, *op. cit.*, s. 149.

³⁷⁰ W dniu 9 stycznia 2016 r. odbyło się pierwsze obywatelskie wysłuchanie publiczne w sprawie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, tzw. ustawa o sześciolatkach. Wyjątkowość tego wysłuchania podkreśla to, że było ono przeprowadzone w stosunku do podpisanej już (7 stycznia 2016 r.) przez Prezydenta ustawy.

³⁷¹ *Obywatelskie wysłuchanie publiczne w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, czyli tzw. ustawy o sześciolatkach. Raport podsumowujący*, <https://szesciolatki-wysluchanieobywatelskie.mystrikingly.com/> [dostęp: 31 stycznia 2024 r.].

³⁷² Obywatelskie wysłuchanie publiczne przeprowadzone: 1) w dniu 9 stycznia 2016 r. na Uniwersytecie Warszawskim w sprawie ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, tzw. ustawa o sześciolatkach; 2) w dniu 6 czerwca 2016 r. na Uniwersytecie Warszawskim w sprawie rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych, tzw. ustawa terrorystyczna, druk nr 516, Sejm VIII kadencji; 3) w dniu 9 grudnia 2017 r. na Uniwersytecie Warszawskim w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia

gromadziły przeszło stu uczestników. Fakt ten potwierdza wolę obywateli do partycypowania w stanowieniu prawa, a w konsekwencji potrzebę uruchamiania mechanizmów, w ramach których obywatele mogą przedstawiać swoje opinie i uwagi na temat projektów aktów prawnych. Należy przy tym podkreślić, że ciężar organizacji takich przedsięwzięć – zgodnie z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa – powinien spoczywać na adresatach formułowanych stanowisk, tj. organach państwa, a nie na obywatelach.

Praktyka parlamentarna dotycząca wysłuchania publicznego obrazuje nie tylko niedoskonałości regulacji tej instytucji, lecz także brak odpowiedniej koniunktury dla jej rozwoju. W doktrynie przyjmuje się, że słaba kondycja wysłuchania publicznego w Sejmie „[ś]wiadczy [...] o dominacji reguł demokracji przedstawicielskiej i podporządkowaniu im wysłuchań”³⁷³. Nie zaprzeczam temu spostrzeżeniu, ale uważam, że w głównej mierze to brak woli politycznej przesądza o jej „doraźnym”³⁷⁴ stosowaniu. Osoby posiadające mandat poselski uzyskany w drodze demokratycznych wyborów bez względu na to, czy znajdują się w większości rządzącej czy opozycyjnej mniejszości, powinny nie tylko umożliwiać przedstawienie opinii społecznej, lecz także dbać o to, aby znalazła ona odzwierciedlenie w treści stanowionego prawa. Niestety rozwiązanie to pozostaje wyłącznie w sferze życzeń. Sięganie po wysłuchanie publiczne w większości przypadków przez partie opozycyjne przesądza o uznaniu go za narzędzie wykorzystywane do walki politycznej. Polityczny wymiar tej instytucji znajduje także wyraz w intensyfikacji organizacji wysłuchań publicznych tuż przed wyborami parlamentarnymi.

Po uwzględnieniu sporadycznego wykorzystywania instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie czy ograniczonego do półtorej minuty czasu na wystąpienie, podczas którego maleją szanse na rzetelne zaprezentowanie stanowiska, trudno mówić o jej szczególnym znaczeniu dla procesu stanowienia ustaw. W konsekwencji funkcje, jakie wysłuchanie publiczne może pełnić w procesie legislacyjnym, czyli wpływanie na lepszą jakość stanowionego prawa, nie mają szans na realizację. To jednak nie oznacza, że ta forma partycypacji obywatelskiej nie jest użyteczna.

udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, tzw. samorządowy kodeks wyborczy, druk nr 2001, Sejm VIII kadencji; 4) w dniu 28 lutego 2020 r. w Sali Obrad Rady Miasta Krakowa w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, druk nr 50, Sejm IX kadencji.

³⁷³ E. Nalewajko, E. Post, *op. cit.*, s. 168.

³⁷⁴ I. Wróblewska, *Wysłuchanie...*, s. 90.

O potrzebie jej uruchamiania świadczą przeprowadzone poza Sejmem obywatelskie wysłuchania publiczne.

4.3. Wnioski

W rozdziale IV dokonałam analizy pozakonstytucyjnych instytucji partycypacji obywatelskiej, dzięki którym obywatele mogą uczestniczyć w procesie stanowienia ustaw na sejmowym etapie procesu legislacyjnego. Przez zwrócenie uwagi na miejsce ulokowania tych instytucji w procesie legislacyjnym oraz funkcje, jakie są im przypisywane, próbowałam ocenić ich realne znaczenie w procedurze tworzenia prawa. W dokonaniu tej oceny opierałam się na obserwacjach funkcjonowania tych mechanizmów w praktyce sejmowej.

Jednym z podstawowych instrumentów partycypacyjnych, pozwalających na udział obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organy publiczne, w tym decyzji prawotwórczych, są konsultacje społeczne. Wynik konsultacji społecznych jest niewiążący, co pozwala kwalifikować je jako środek demokracji semibezpośredniej³⁷⁵. W Polsce brak jednego modelu konsultacji. Na potwierdzenie tej tezy można wskazać chociażby to, że do momentu nowelizacji regulaminu Sejmu, którą wprowadzono w lipcu 2024 r., w przypadku procesu ustawodawczego, w zależności od jego etapu (rządowego, sejmowego, senackiego), konsultacje określano jako „uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie”³⁷⁶, „konsultacje, opinie i warianty”³⁷⁷ i „konsultacje społeczne”³⁷⁸. Z kolei w źródłach ustawowych co do zasady była mowa o wymogu zasięgnięcia opinii.

Zgodnie z tytułem niniejszej dysertacji skoncentrowałam się na etapie stanowienia ustaw w Sejmie RP, dlatego pierwszą instytucją omawianą w tej części pracy były mechanizmy konsultacyjno-opiniotwórcze umożliwiające partycypację obywateli na tym etapie prac nad projektami ustaw. Gdy traktuję o mechanizmach, mam na uwadze rozwiązania, o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu (w brzmieniu przed nowelizacją i obecnie), oraz wprowadzone do regulaminu Sejmu,

³⁷⁵ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 206–207.

³⁷⁶ Na rządowym etapie procesu ustawodawczego, zgodnie z rozdziałem 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2022 r., poz. 348.

³⁷⁷ Na sejmowym etapie procesu ustawodawczego, zgodnie z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu w brzmieniu sprzed nowelizacji.

³⁷⁸ Na senackim etapie procesu ustawodawczego, zgodnie z art. 79a ust. 2–3 regulaminu Senatu.

jako realizacja jednego z tzw. kamieni milowych, konsultacje społeczne. Przed nowelizacją art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, która nastąpiła w lipcu 2024 r., przepis ten zakładał, że w uzasadnieniu projektu ustawy powinny być zaprezentowane wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informacje o przedstawionych wariantach i opiniach. Po zmianie w przepisie tym pozostawiono wyłącznie termin „zasięgnięcie opinii” jako najbardziej oddający istotę czynności uregulowanej w tym przepisie. Usunięto z niego termin „konsultacje”, z zastrzeżeniem zawartym w uzasadnieniu projektu przywoływanej nowelizacji regulaminu Sejmu, że wprowadzane konsultacje społeczne nie zastępują rozwiązań, o których mowa w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, lecz jedynie je uzupełniają. Mając na względzie tę uwagę, nie mogłam ograniczyć się wyłącznie do nowej instytucji konsultacji społecznych. Aby możliwie kompleksowo przedstawić problematykę rozwiązań konsultacyjno-opiniodawczych, dzięki którym obywatele mogą partycypować w stanowieniu ustaw w Sejmie, przyjąłam szerszą perspektywę obejmującą rozwiązania określone w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu.

Należy zauważyć, że pojęcie konsultacji, o którym przed nowelizacją wspomniano w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, tylko w zakresie, w jakim były one prowadzone z podmiotami społecznymi w większym stopniu reprezentującymi interes ogólny aniżeli partykularny, można było określić mianem społecznych. Zdecydowanie trafniejsze było nazywanie ich „konsultacjami instytucjonalnymi”, niejednokrotnie bowiem były prowadzone z instytucjami państwowymi, których opinia była wymagana przepisami prawa. Pojedynczy obywatele w bardzo ograniczonym stopniu (jeśli w ogóle) mogli korzystać z tej formy partycypowania w procesie ustawodawczym.

Nie można wykluczyć, że celowo przez lata utrzymywano ten stan pomimo postulatów doktryny w sprawie rozszerzenia zakresu podmiotowego konsultacji o wszystkich zainteresowanych daną regulacją. Brak wymogu konsultacji społecznych w przypadku sejmowych projektów ustaw doprowadził do nagannej praktyki, w ramach której rządowe inicjatywy, które wymagają pełnego procesu konsultacji publicznych, były wnoszone w ramach poselskich projektów ustaw. Innymi słowy, w praktyce zdarzały się przypadki, w których wybierano drogę na skróty, bardziej dbano o korzyści polityczne niż o jakość wprowadzanych regulacji. Procedury konsultacyjne wydłużają proces legislacyjny, przez co stają się narzędziem niewygodnym, utrudniającym szybkie osiągnięcie celów politycznych. Pośpiech ten jednak nie jest gwarancją wysokiej jakości stanowionego prawa, wręcz przeciwnie – nie sprzyja on „namysłowi i refleksji nad istotą przygotowywanych zmian, [...] [jest – przyp. W.W.R.]

zaprzeczeniem rzeczowej debaty parlamentarnej”³⁷⁹. Nie bez powodu zatem jednym z zadań, jakie postawiono przed Polską w sprawie odblokowania funduszy z KPO, była poprawa procesu stanowienia prawa. Przyjęto, że usprawnienie tego procesu wymaga nowelizacji regulaminu Sejmu m.in. przez wprowadzenie nowej instytucji – konsultacji społecznych.

Na mocy nowelizacji regulaminu Sejmu przeprowadzonej w lipcu 2024 r. dodano przepis art. 34a, z którego treści wynika, że Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego bądź obywatelskiego projektu ustawy zarządza udostępnienie projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. W zakresie swobody decyzyjnej Marszałka Sejmu pozostawiono proces konsultacji w przypadku projektów ustaw wniesionych przez Senat bądź Prezydenta. Z procedury tej wyłączono rządowe projekty ustaw, co w mojej ocenie – szczególnie gdy taką możliwość pozostawiono w przypadku senackich projektów ustaw – nie ma podstaw. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że „[...] konsultacje dotyczące rządowych i senackich projektów ustaw są przeprowadzane na etapie przygotowania inicjatywy ustawodawczej, a co za tym idzie mogą odnosić się do projektu o innej treści niż jego wersja ostateczna, która została wniesiona do Sejmu”. Trudno nie zgodzić się z argumentacją podniesioną w uzasadnieniu, jednocześnie opowiadam się za rozszerzeniem dyspozycji art. 34a ust. 2 regulaminu Sejmu o rządowe projekty ustaw.

Ustawową podstawę konsultacji społecznych stanowi art. 9a ustawy lobbingowej. Abstrahując od oceny zasadności mocowania konsultacji społecznych w ustawie poświęconej lobbingowi, należy wskazać, że wraz z ustawową regulacją tej instytucji konsultacje społeczne stały się ustawowym elementem procedury legislacyjnej. Kwalifikacja ta może mieć istotne znaczenie w przypadku kontroli konstytucyjności trybu uchwalania ustawy z pominięciem konsultacji społecznych czy innymi naruszeniami w zakresie tej instytucji partycypacji w tworzeniu prawa. Warto jednak zaznaczyć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, który odnosił się do wad procedury prawodawczej, kierował się „samoograniczeniem”³⁸⁰ i badał wyłącznie naruszenia konstytucyjnych elementów trybu ustawodawczego. Jednocześnie pozostawiał „poza jurysdykcją Trybunału Konstytucyjnego ewidentne czasem naruszenia trybu ustawodawczego w zakresie elementów określonych

³⁷⁹ Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

³⁸⁰ A. Szmyt, *Na marginesie...*, s. 309.

«prawem» niższej mocy niż Konstytucja³⁸¹». Brak wyraźnych, tj. wyrażonych *expressis verbis*, podstaw konstytucyjnych mechanizmów konsultacyjno-opiniodawczych przesądził o dość liberalnym kierunku orzecznictwa trybunalskiego w zakresie naruszeń procedury konsultacyjnej.

W kwestii ustawowej regulacji konsultacji społecznych należy zauważyć, że zgodnie z definicją „[k]onsultacje społeczne polegają na zgłoszeniu uwag do projektu ustawy” (art. 9a ust. 2 ustawy lobbingowej). Uwagi te mogą być zgłoszone przez osobę fizyczną we własnym imieniu albo na rzecz osoby prawnej lub podmiotu innego niż osoba prawna. Szeroki zakres podmiotowy konsultacji społecznych, umożliwiając zasadniczo każdemu zainteresowanemu włączyć się w prace legislacyjne nad ustawą, uprawnia do przypisania tej instytucji partycypacji obywatelskiej charakteru powszechnego. Konsultacje społeczne przeprowadzane są w ramach systemu teleinformatycznego, stanowiącego część Systemu Informacyjnego Sejmu. Na uczestnikach konsultacji spoczywa obowiązek uwierzytelnienia. Szeroka dostępność i stosunkowa łatwość udziału w konsultacjach społecznych zdecydowały o tym, że zostały one określone „rozwiązaniem bez precedensu w dziejach polskiego parlamentaryzmu”³⁸². To rewolucyjne i innowacyjne rozwiązanie, wykorzystujące funkcjonalności współczesnej technologii, może wymiennie przyczynić się do wzmocnienia demokratyzacji procesu legislacyjnego oraz legitymizacji uchwalanych w tym procesie przepisów prawa. To z kolei będzie się przekładać na wzrost zaufania obywateli do państwa. Stoję na stanowisku, że konsultacje społeczne mają szansę stać się skutecznym narzędziem partycypacji obywatelskiej. W tym zakresie ważne są m.in. działania informacyjne, upowszechniające tę formę uczestnictwa. Po stronie państwa leży obowiązek inwestowania w programy edukacyjne zwiększające świadomość prawną obywateli. Warto w to przedsięwzięcie zaangażować nie tylko media publiczne, lecz także media społecznościowe, uznawane za skuteczną formę komunikacji w szczególności z młodymi obywatelami.

Konsultacje społeczne – zgodnie z nazwą – pełnią w procesie stanowienia ustaw funkcję konsultacyjną. Dostarczają opinii potencjalnych adresatów konsultowanych norm na temat projektowanych przepisów, służą poprawie jakości stanowionego prawa np. przez minimalizowanie ryzyka błędu. Są czynnikiem racjonalizującym i pozwalają zbadać konieczność uchwalenia projektowanych norm.

³⁸¹ *Ibidem*, s. 310.

³⁸² https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/konsultacje_zasady [dostęp: 30 stycznia 2025 r.].

Uczestnictwo w konsultacjach społecznych nie wymaga dużego wysiłku, który towarzyszy np. organizacji wysłuchania publicznego, co może rodzić pokusę wykorzystywania tej instytucji jako środka nacisku. Stałyby się one wówczas nie tyle instytucją partycypacji obywatelskiej, ile narzędziem lobbingu. W tym kontekście kluczowe dla wykorzystywania konsultacji społecznych zgodnie z ich istotą jest edukowanie i promowanie znaczenia konsultacji społecznych. W kwestii zagrożeń związanych z konsultacjami społecznymi należy pamiętać o tym, że mogą być one nośnikiem nie tylko merytorycznych treści, w szczególności gdy uwagi zgłaszane w ramach konsultacji społecznych będą odzwierciedlały negatywne nastroje społeczne. Jakkolwiek w kontekście wspomnianych zagrożeń należy pozytywnie odnieść się do przepisu art. 9c ustawy lobbingowej, zgodnie z którym uwagi zawierające treści niezgodne z prawem nie będą udostępniane, to jednak nie można pozostawić bez komentarza braku zasad określających sposób weryfikacji treści podlegających publikacji. Uregulowanie tej kwestii zdaje się konieczne, aby wyeliminować potencjalne pole do nadużyć w zakresie nadmiernej cenzury treści zgłaszanych uwag. Należy zwrócić uwagę, że uczestnicy konsultacji społecznych nie mają możliwości odwołania się od decyzji podmiotu odpowiedzialnego za publikowanie treści uwag w Systemie Informacyjnym Sejmu, gdy ten uzna, że są one sprzeczne z art. 9c ustawy lobbingowej.

Pierwsze konsultacje społeczne rozpoczęto 5 listopada 2024 r.³⁸³ Trudno w tak krótkim czasie – po uwzględnieniu stanu prawnego przyjętego w rozprawie, tj. 31 grudnia 2024 r. – dokonać oceny znaczenia tej instytucji partycypacji obywatelskiej w praktyce. Pierwsze miesiące funkcjonowania konsultacji społecznych mają charakter pilotażowy, a więc tym bardziej refleksja nad funkcjonalnością tej instytucji partycypacji obywatelskiej wydaje się pożądana i oczekiwana, gdyż może pomóc w wypracowaniu jej najbardziej optymalnego modelu. Aby uniknąć złych praktyk, warto przyjrzeć się dotychczasowemu doświadczeniu konsultacji, które okazało się dalekie od ideału.

Zgodnie z informacją przedstawioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich „problemem dla obywateli jest sposób przygotowania i uchwalania ustaw – pośpieszny, z pominięciem procesu konsultacji, bez analiz skutków projektowanych zmian.

³⁸³ Pierwszym projektem poddanym konsultacjom społecznym był poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, druk nr 865. Uwagi do projektu można było zgłaszać od 5 listopada do 5 grudnia 2024 r.

A przecież każdy projekt może być obarczony błędami, których projektodawcy nie zauważyli. Może działać w sposób, którego projektodawcy nie przewidzieli. To sytuacja groźna, bo prawo wówczas jest po prostu testowane na ludziach. Oni stają się pierwszymi ofiarami niedoróbek, luk czy nieuwagi”³⁸⁴. Przed ostatnią nowelizacją art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu nie należały do rzadkości przypadki projektów ustaw niepoddawanych konsultacjom, a także sytuacje, w których wyniki konsultacji wpływały po przyjęciu ustawy. Konsultacje zaś powinny być przeprowadzane na etapie wstępnych prac ustawodawczych nad projektem. Realizowane na etapie koncepcyjnym, najpóźniej przed pierwszym czytaniem projektu ustawy, a więc przed zaawansowanymi pracami nad projektem ustawy w Sejmie, dają największe szanse na wypełnienie funkcji powierzonych tej instytucji w procesie ustawodawczym.

Wśród powodów sceptycznej oceny dotychczasowego funkcjonowania mechanizmów wskazanych w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, przy czym należy zaznaczyć, że ocena ta dotyczy w szczególności obowiązywania tego przepisu przed nowelizacją w lipcu 2024 r., w szczególności wymienić należy: brak określonych wytycznych i spójnego modelu konsultacji, a przede wszystkim ram czasowych, w których miały być przeprowadzane oraz pośpiech legislacyjny związany z chęcią szybkiej realizacji celów politycznych. Krytycznie należy odnieść się także do braku obowiązku ustosunkowania się do wyników konsultacji przez informację zwrotną na temat ich oddziaływania na treść opiniowanego aktu.

Brak obowiązku podsumowania, jaki wpływ na treść przyjmowanych regulacji mają zgłaszane uwagi, należy odnotować także w przypadku konsultacji społecznych. Prawdopodobnie wprowadzenie takiego wymogu wpłynęłoby na większą aktywność podmiotów w procesie konsultacji społecznych, a tym samym na wzrost znaczenia tej instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. Przy nowelizacji przepisów poświęconych konsultacjom społecznym należałoby także zastanowić się nad dużą rolą Marszałka Sejmu, jaką przypisano mu w procesie konsultacji społecznych. Do swobody decyzyjnej Marszałka Sejmu pozostawiono zarządzenie przeprowadzenia konsultacji społecznych, odstąpienia od nich, skrócenia 30-dniowego terminu wyznaczonego na ich przeprowadzenie czy zakończenia

³⁸⁴ Zob. Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, druk nr 2602, Sejm VIII kadencji, s. 57, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2B95DA95EAB8739DC12582A3004717C4/%24File/2602.pdf> [dostęp: 31 kwietnia 2024 r.].

konsultacji przed upływem terminu. Co prawda niektóre z wymienionych decyzji mogą zapaść w szczególnie uzasadnionych wypadkach i są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 34a ust. 5 regulaminu Sejmu), niemniej nie uważam, że przesłanki te w decydujący sposób mogą wpłynąć na ograniczenie stopnia uznaniowości decyzji podejmowanych przez Marszałka Sejmu. Moim zdaniem część kompetencji Marszałka Sejmu w zakresie procedury konsultacyjnej powinna zostać przekazana Prezydium Sejmu jako organowi kolegialnemu, co w moim przekonaniu da większe gwarancje rzetelności i transparentności prowadzonych konsultacji społecznych.

Rzetelność konsultacji jest ważna nie tylko ze względu na należyty poziom demokratyczności procesu stanowienia ustaw, lecz także z perspektywy bezpieczeństwa prawnego obywateli. Należy więc dołożyć wszelkich starań, aby obowiązujące od niedawna konsultacje społeczne spełniały najwyższe standardy, wyrażone w tzw. *Siedmiu zasadach konsultacji*, do których zalicza się: zasadę dobrej woli, zasadę powszechności, zasadę przejrzystości, zasadę responsywności, zasadę koordynacji, zasadę przewidywalności oraz zasadę poszanowania interesu ogólnego³⁸⁵. Wysiłek ten jest potrzebny, aby konsultacje społeczne nie były traktowane ornamentacyjnie, ale „[...] aby były środkiem ucierania konsensusu, były brane na serio, a nie były tylko czysto formalnym «pogadaniem sobie», bez wpływu na losy projektowanych zmian normatywnych”³⁸⁶.

Drugą omawianą w tej części dysertacji bezpośrednią formą udziału czynnika społecznego w procesie stanowienia ustaw jest wysłuchanie publiczne. Celem tej instytucji jest „umożliwienie wszystkim zainteresowanym podmiotom przedstawienia kompetentnym gremiom decyzyjnym swojego stanowiska, opinii i komentarzy”³⁸⁷ w odniesieniu do projektów aktów prawnych. Udział ten ma służyć uspołecznianiu i upublicznianiu procesu legislacyjnego³⁸⁸. Uwagi formułowane przez uczestników wysłuchania nie mają charakteru wiążącego. Z tego względu wysłuchanie publiczne

³⁸⁵ *Siedem zasad konsultacji* to element *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rci.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/&ved=2ahUKEwjH3NeRto2GAXUYcPEDHXfScEQFnoECB8QAQ&usq=AOvVaw2LPU noy_S9lpFQSHUxDSUn [dostęp: 31 kwietnia 2024 r.].

³⁸⁶ Zdanie odrębne sędziog TK Ewy Łętowskiej od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

³⁸⁷ P. Radzewicz, *Art. 70a...*, s. 394.

³⁸⁸ A. Gross, *op. cit.*, s. 100.

jest uznawane za „środek demokracji semibezpośredniej”³⁸⁹ oraz „niewładczy instrument partycypacji obywatelskiej”³⁹⁰.

Wysłuchanie publiczne nie zostało *expressis verbis* zdefiniowane w ustawie zasadniczej. Konstytucja RP nie nakłada obowiązku przeprowadzenia go, a konstytucyjnych podstaw tej instytucji należy się doszukiwać przede wszystkim w zasadach ustrojowych. Niektórzy autorzy odnajdują mocowanie wysłuchania publicznego także w art. 61³⁹¹ oraz art. 63³⁹² Konstytucji RP. Instytucja ta została wprowadzona do porządku krajowego w 2006 r. na mocy ustawy o działalności lobbingowej, w której przewidziano możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu ustawy i rozporządzenia. Pomimo że instytucja ta „osiągnęła pełnoletniość”, gdyż od ponad 18 lat funkcjonuje w polskim porządku prawnym, dość powszechne jest przekonanie, że „nie zaadaptowała się w realiach polskiego procesu ustawodawczego w stopniu satysfakcjonującym”³⁹³.

Ze względu na problematykę podejmowaną w rozprawie analizie poddano wysłuchanie publiczne przeprowadzane w stosunku do projektu ustawy w Sejmie, w którym to zastosowanie tej instytucji jest najszersze. Wysłuchanie publiczne zostało umocowane w ustawie lobbingowej i regulaminie Sejmu i tak jak konsultacje społeczne stanowi ustawowy element postępowania legislacyjnego. Wysłuchanie publiczne jest instytucją o charakterze fakultatywnym, której uruchomienie wymaga złożenia stosownego wniosku i podjęcia uchwały przez komisję sejmową. Zarządzenie wysłuchania do momentu jego przeprowadzenia wstrzymuje bieg rozpatrywania ustawy w Sejmie. Wysłuchanie publiczne jest zinstytucjonalizowaną formą partycypacji obywatelskiej przewidzianą na sejmowym etapie procesu tworzenia prawa. Odbywa się po pierwszym czytaniu projektu ustawy, przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu. W konsekwencji obywatele zgłaszający chęć wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym mogą włączyć się w postępowanie ustawodawcze na komisyjnym etapie prac nad ustawą.

Uczestnicy wysłuchania publicznego mogą wpływać na treść stanowionego prawa przez dzielenie się swoimi opiniami i uwagami odnośnie do projektu ustawy. Możliwość prezentowania stanowisk przesądza o konsultacyjnym charakterze

³⁸⁹ P. Uziębło, *Instytucja...*, s. 689.

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ Zob. A. Gross, *op. cit.*, s. 90–91.

³⁹² Zob. P. Radziewicz, *Art. 70a...*, s. 399.

³⁹³ S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 244.

wysłuchania publicznego, który determinuje funkcję, jaką instytucja ta pełni w procesie prawotwórczym. Wysłuchanie publiczne ma bowiem głównie charakter konsultacyjny w postępowaniu ustawodawczym. Realizacja tej funkcji ma wpływ na jakość stanowionego prawa, a także podkreśla legitymizacyjny wymiar wysłuchania publicznego. Dzięki tej instytucji odpowiedzialni za stanowienie prawa mają możliwość zapoznać się z rekomendacjami opinii społecznej w kwestii projektowanych rozwiązań, a w dalszej kolejności – uwzględnić głosy padające podczas wysłuchania i podjąć odpowiednie działania legislacyjne, tym bardziej że „[w] porównaniu do innych form bezpośredniej partycypacji społeczeństwa w procesie prawotwórczym wysłuchanie publiczne jest znacznie bardziej otwarte na różnorodność opinii, wiedzy i doświadczenia, zakłada bowiem możliwość uczestnictwa w życiu publicznym każdego obywatela”³⁹⁴. Obywatele zaś zyskują możliwość artykulacji swoich uwag, co – jak należy oczekiwać – daje im poczucie uczestnictwa w procesie stanowienia prawa i odpowiedzialności za jego kształt. Większe szanse na akceptację i przestrzeganie przez obywateli mają bowiem przepisy prawne uchwalane w porozumieniu i w komunikacji z opinią społeczną. W pierwotnym założeniu wysłuchanie publiczne miało służyć jawności prac legislacyjnych, ich przejrzystości i transparentności. Funkcja ta jednak wraz z rozwojem cyfryzacji została zmarginalizowana, ponieważ jawność procesu stanowienia prawa zapewniają środki masowego przekazu.

Analiza praktyki parlamentarnej w zakresie organizacji wysłuchania publicznego w Sejmie prowadzi do niepokojących wniosków, wypuklających pozornie uwagę tej instytucji. W ciągu ponad 18 lat jej obowiązywania była uruchamiana zaledwie 38 razy. W tym samym czasie uchwalono ponad 3,5 tys. ustaw. Trudno więc mówić o szczególnym znaczeniu wysłuchania publicznego dla procesu stanowienia ustaw w Polsce. Dane te jednak nie odzwierciedlają małego zainteresowania tą formą uczestnictwa w postępowaniu ustawodawczym przez obywateli, ale raczej brak chęci do jej organizowania przez przedstawicieli władzy ustawodawczej. Instytucja ta jest bowiem bardzo „wrażliwa” na kontekst polityczny³⁹⁵, o czym najlepiej świadczy duża liczba odrzuconych wniosków o przeprowadzenie wysłuchania wysuwanych przez przedstawicieli sejmowej opozycji. Przy założeniu, że wysłuchanie publiczne

³⁹⁴ A. Gross, *op. cit.*, s. 99. Za: E. Prokop-Perzyńska, *Formy współczesnej demokracji – pomiędzy demokracją pośrednią a bezpośrednią. Rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozważań konstytucyjnych i ustawowych*, red. M. Bożyk, P. Śwital, K. Walczuk, Radom 2012, s. 34.

³⁹⁵ M. Lorencka, I. Bokszczanin, *op. cit.*, s. 154.

występujące w postępowaniu ustawodawczym jako instytucja partycypacji obywatelskiej miało pomóc w tworzeniu prawa lepszej jakości, trudno zrozumieć niechęć do korzystania z tego narzędzia. Możliwe, że wynika ona z dość skomplikowanej procedury uruchomienia tej instytucji, która w pewnym sensie może wydłużyć prace legislacyjne nad ustawą. Niemniej wydłużony czas do namysłu nad treścią i kształtem przepisów prawnych w większości przypadków należy ocenić pozytywnie. Znaczenie wysłuchania publicznego w procesie stanowienia ustaw jest w pewnym sensie osłabione także przez jego pozakonstytucyjne mocowanie, co potwierdzono w wyroku TK z 3 listopada 2016 r. o sygn. K 31/06³⁹⁶.

Zmiana otoczenia politycznego, które ma duże znaczenie dla wysłuchania publicznego, jest podyktowana odbywającymi się co cztery lata wyborami parlamentarnymi. Żeby zatem przeciwdziałać fasadowości wysłuchania publicznego w procesie stanowienia ustaw, należałoby skorzystać z bardziej trwałych rozwiązań. Mam na myśli zmiany w zakresie regulacji tej instytucji. W ramach uwag *de lege ferenda* proponuję trzy rozwiązania, które w mojej ocenie nie tylko wpłynęłyby na zwiększenie znaczenia tej instytucji w procesie prawotwórczym, lecz także potwierdziłyby jej partycypacyjny charakter.

Pozostając przy fakultatywnym charakterze wysłuchania publicznego, uważam, że odpowiednia liczba zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem ustawy powinna wiązać komisję w zakresie organizacji wysłuchania. Zdaję sobie sprawę, że określenie takiej optymalnej, a przy tym stałej i niezależnej od treści konsultowanego projektu liczby może być trudne. Niemniej w mojej ocenie rozwiązanie to pozytywnie wpłynęłoby na częstotliwość organizacji wysłuchań, a przede wszystkim dałoby poczucie sprawczości obywatelom, którzy mają wolę podzielenia się swoimi uwagami do projektu ustawy. Gdyby jednak propozycji tej nie udało się przeforsować, deficyt „obywatelskości” mogłoby zmniejszyć rozszerzenie katalogu wnioskujących o przeprowadzenie wysłuchania publicznego.

W obecnym stanie prawnym możliwość wnioskowania o podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego przyznano wyłącznie posłom. W konsekwencji obywatele chcący wystąpić z inicjatywą zorganizowania wysłuchania publicznego muszą wcześniej zyskać przychylność posła. Uzależniają tym samym od woli politycznej nie tylko decyzję w sprawie wysłuchania publicznego, lecz także

³⁹⁶ OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

komunikację potrzeby jego przeprowadzenia. Należy przy tym zauważyć, że większą siłą przekonywania będą miały konkretne grupy interesu, zrzeszone w struktury organizacyjne, aniżeli pojedynczy obywatel. Rozwiązanie to w mojej ocenie znacząco ogranicza dostęp do tej instytucji dla zwykłego obywatela, który w obecnym stanie prawnym nie ma wpływu (albo ma bardzo znikomy wpływ) na decyzję o organizacji wysłuchania. Postuluję zatem – podobnie jak P.W. Juchacz – aby uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego była podejmowana na wniosek nie tylko posłów, lecz także obywateli, którzy swoje poparcie wyrażaliby przez złożenie podpisów pod wnioskiem³⁹⁷. W tym przypadku należałoby również ustalić odpowiednią liczbę podpisów.

W moim przekonaniu ornamentacyjne znaczenie wysłuchania publicznego w postępowaniu ustawodawczym jest podkreślone przez skrajne limitowanie czasu na wystąpienie podczas posiedzenia komisji, na której odbywa się wysłuchanie. Półtorej minuty przydzielone na wypowiedź może być niewystarczające do przedstawienia się, a co dopiero do prezentacji uwag odnośnie do projektu ustawy. To zaś nie tylko wypacza istotę instytucji wysłuchania publicznego, lecz także może być odebrane jako wyraz lekceważenia opinii społecznej przez organizatorów wysłuchania. Następnie może zaś skutecznie zniechęcić do partycypowania w stanowieniu prawa. Możliwe, że określenie minimalnego czasu na wystąpienie mogłoby przeciwdziałać takim sytuacjom. Postulat ten nie jest odosobniony, w literaturze nieraz proponowano, aby czas ten analogicznie do przemówień poselskich w dyskusji wynosił 10 minut³⁹⁸. Podzielam tę propozycję przy założeniu, że osoby, które nie zdążą zabrać głosu, będą mogły w dalszym ciągu swoje niewygłoszone wystąpienie zgłosić do protokołu.

Przez lata doniosłość instytucji wysłuchania publicznego w postępowaniu ustawodawczym była podważana ze względu na brak obowiązku podsumowania wystąpień oraz merytorycznego ustosunkowania się do nich. Wysłuchanie publiczne oparte na koncepcji „przyjęcia do wiadomości przez komisję [...] stanowiska wysłuchanego”³⁹⁹, nie pozwalało uczestnikom wysłuchania publicznego na poznanie stanowiska adresatów prezentowanych uwag. Do czasu nowelizacji regulaminu Sejmu, która nastąpiła w lipcu 2024 r., najczęstszym podsumowaniem

³⁹⁷ Zob. P.W. Juchacz, *Analiza...*, s. 230.

³⁹⁸ Zob. P. Kuczma, *Model...*, s. 437.

³⁹⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia, nr 135, z dnia 5 stycznia 2022 r., IX kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 4.

przedstawianych podczas wysłuchania publicznego propozycji, była jedynie obietnica ich uwzględnienia. Tym bardziej z zadowoleniem należy odnieść się do obowiązujących od niedawna rozwiązań w tym zakresie. Obecnie przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy, po zakończeniu wysłuchania, przedstawia ustnie na posiedzeniu komisji albo pisemnie w ciągu 7 dni stanowisko odnośnie do wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym. Można oczekiwać, że dzięki temu rozwiązaniu obywatele uczestniczący w wysłuchaniu zyskają poczucie, że ich wkład został dostrzeżony i odnotowany przez projektodawców.

Uwagi formułowane pod adresem regulaminowej regulacji wysłuchania publicznego, które mają przełożenie na praktykę stosowania tej instytucji, spowodowały, że w doktrynie wysłuchanie jest podawane jako przykład „ograniczonych możliwości partycypacji obywatelskiej”⁴⁰⁰, a nawet „patologicznej formy partycypacji obywatelskiej”⁴⁰¹. Ze względu na sygnalizowaną przez obywateli – poprzez organizację obywatelskich wysłuchań publicznych – potrzebę wykorzystania tej formy partycypacji w procesie stanowienia ustaw należy podjąć wszelkie działania, które miałyby na celu przeciwdziałanie fasadowości sejmowego wysłuchania publicznego. Należy przy tym pamiętać, że „efektywność wysłuchania publicznego jako instrumentu dialogu obywatelskiego i partycypacji społecznej jest uzależniona [...] od kultury, rytuałów, «wiary»”⁴⁰² w tę instytucję. W związku z tym za zmianami natury prawnej powinny iść zmiany w postrzeganiu tej instytucji przez otoczenie polityczne.

⁴⁰⁰ P. Kuczma, *Model...*, s. 439.

⁴⁰¹ P.W. Juchacz, *Wysłuchanie...*, s. 66.

⁴⁰² G. Makowski, *op. cit.*, s. 187.

Zakończenie

Obecność instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP jest rozwiązaniem przyszłościowym. Zagadnienie to nie jest nowe, lecz ze względu na nieustanny rozwój cyfryzacji, która zwiększa możliwości partycypacji obywateli w procesie stanowienia ustaw w Sejmie, powinno podlegać częstym aktualizacjom, aby dostosowywać je do wymagań technologicznych. Szeroki dostęp do nowych technologii wpływa na rozwój demokracji partycypacyjnej, a możliwość porozumiewania się na odległość poprawia warunki partycypowania w procesach decyzyjnych przez włączenie w te procesy coraz szerszej grupy społeczeństwa. Ułatwienia w zakresie komunikacji sprawiają, że zainteresowani mogą bezpośrednio angażować się w proces ustawodawczy, czym zwiększają jego inkluzyjność. Cecha ta charakteryzuje demokratyczny sposób tworzenia prawa, w ramach którego dąży się do stanowienia dobrego, racjonalnego prawa, cieszącego się społeczną akceptacją. Można zatem przyjąć, że rozwój technologiczny przekłada się na aktualność treści podejmowanych w rozprawie, której celem było wskazanie czynników warunkujących efektywność instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. W rozprawie dokonano oceny podstaw prawnych tych instytucji pod kątem zapewnienia realnych możliwości uczestnictwa obywateli w procesie ustawodawczym i autentycznego wpływu społeczeństwa na treść stanowionych norm.

Jak już zostało zasygnalizowane, efektywność instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw jest silnie sprzężona z demokratyzmem tego procesu i stanowi jeden z jego wyznaczników (obok m.in. jawności i przejrzystości procesu legislacyjnego, udziału czynnika eksperckiego w tym procesie czy kontroli legalności tworzenia prawa). Demokratyzm procesu legislacyjnego wpływa na legitymizację powstałego w wyniku tego procesu prawa. Za R. Piotrowskim można wskazać, że „[d]emokratyzm prawodawcy staje się źródłem społecznej akceptacji norm, a tym samym stanowi przesłankę ich autorytetu”¹. Pomimo, że przywoływany Autor formułował swoje stanowisko w odmiennych niż obecnie warunkach ustrojowych, pozostaje ono nadal aktualne. Nie trzeba przekonywać, jak ważna i potrzebna jest troska o efektywny udział obywateli w procesie tworzenia prawa, szczególnie w czasach narastającego kryzysu demokracji przedstawicielskiej, w dużej

¹ R. Piotrowski, *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988, s. 206.

mierze podyktowanego kryzysem legitymizacji władzy państwowej i stanowionego przez nią prawa.

Środowisko naukowe, świadome zależności zachodzących między skutecznym udziałem obywateli w procesie stanowienia prawa a demokratyzacją tego procesu i legitymizacją powstałych w jego ramach norm prawnych, od lat formułuje postulaty zwiększenia roli strony społecznej w prawotwórczych procesach decyzyjnych. Chciałabym, aby niniejsza dysertacja była moim wkładem w spełnienie tych postulatów. Wyrażam nadzieję, że doczekają się one realizacji przez zatroskanych jakością tworzonego prawa przedstawicieli władzy.

W ramach podsumowania rozważań prowadzonych w rozprawie chciałabym odnieść się do wyników weryfikacji nakreślonych we wstępie hipotez badawczych. Weryfikacja ta zasadniczo przebiegła pomyślnie i pozwoliła na potwierdzenie czterech z pięciu hipotez badawczych.

Pragnę zauważyć, że badania nad zagadnieniem partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa, które przeprowadziłam, potwierdzają trafność przyjętej przeze mnie hipotezy głównej pracy. Założyłam, że instytucje partycypacji obywatelskiej występujące w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP służą demokratyzacji tego procesu, a przez to mają wpływ na poziom społecznej akceptacji ustawodawstwa pod warunkiem, że mają ku temu odpowiednią koniunkturę. Przez to określenie w szczególności rozumiem otoczenie polityczne, społeczne i prawne, przy czym mechanizmy partycypacji obywatelskiej są wysoce wrażliwe na kontekst polityczny. Zgodnie z moim założeniem mechanizmy te wymagają należytej ochrony, aby ich wykorzystywanie nie było wyłącznie iluzoryczne.

Obserwacja praktyki legislacyjnej, jakiej dokonałam w dysertacji, uwypukla pozornie instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. Niejednokrotnie bowiem obywatele nie mieli możliwości partycypowania w procesach legislacyjnych albo mieli taką możliwość, ale m.in. ze względu na szybkie procedowanie nad ustawą ich udział nie miał żadnego wpływu na kształt stanowionych norm. Można zatem wnioskować, że posłowie przed podjęciem decyzji ustawodawczej nie zawsze są otwarci na dialog ze społeczeństwem. Z jednej strony często nie przekonują ich argumenty o społecznej akceptacji przepisów prawnych, które powstały z udziałem czynnika społecznego. Z drugiej zaś korzystają z legitymizacyjnego dobrodziejstwa mechanizmów partycypacyjnych, ale wykorzystują je do własnych

celów politycznych, co w szczególności widać na przykładzie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest to, że proces tworzenia prawa otwarty na mechanizmy partycypacyjne co do zasady, jest kosztochłonny, pracochłonny, a przede wszystkim czasochłonny. Utrudnia to tym samym odniesienie szybkich korzyści politycznych. W rzeczywistości więc proces ustawodawczy jest mocno upolityczniony, niejednokrotnie skoncentrowany nie na osiągnięciu dobra wspólnego, ale na zaspokojeniu partykularnych potrzeb i na osiągnięciu celów politycznych. Dlatego też w dużej mierze to od jakości kultury politycznej zależy efektywność instytucji partycypacji obywatelskiej, a w konsekwencji także jakość stanowionych norm.

Żeby przeciwdziałać marginalizacji instytucji partycypacji obywatelskiej, dzięki którym dochodzi do upodmiotowienia obywateli w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP, należy zadbać o ich należyłą ochronę, którą zapewniają odpowiednie regulacje prawne. W wyniku przeprowadzonych rozważań dochodzę do wniosku, że obowiązujące gwarancje prawne mechanizmów partycypacyjnych nie są wystarczające do zapewnienia należytego poziomu ochrony. Ocena obowiązujących podstaw prawnych instytucji partycypacji obywatelskiej pozwala przyjąć, że o ile podstawy te dopuszczają formalne uczestnictwo obywateli w procesie stanowienia ustaw i zapewniają względną różnorodność instytucji partycypacji obywatelskiej, o tyle nie dają gwarancji realnego wpływu obywateli na ostateczny kształt ustawy. Należy jednak odnotować, że przeprowadzona w lipcu 2024 r. nowelizacja regulaminu Sejmu podniosła stopień ochrony prawnej niektórych mechanizmów partycypacji i zwiększyła ich efektywność w procesie tworzenia prawa. Ocena ta nie dezaktualizuje postulatu wzmocnienia instytucji partycypacji obywatelskiej w Sejmie RP.

Uważam, że należyłą ochronę instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw gwarantują regulacje prawne, które m.in.: 1) zapewniają powszechną dostępność do mechanizmów partycypacyjnych; 2) umożliwiają uruchomienie instytucji partycypacji obywatelskiej bez konieczności spełnienia skomplikowanych i generujących wysokie koszty wymagań formalnych; 3) wykorzystują zmiany technologiczne do podniesienia funkcjonalności i atrakcyjności mechanizmów partycypacyjnych; 4) zabezpieczają rzetelność instytucji partycypacji obywatelskiej; 5) nakładają obowiązek raportowania o wynikach tego uczestnictwa i jego wpływu na ostateczny kształt ustawy.

Postawienie tezy o braku należytej ochrony instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP implikuje konieczność nowelizacji obowiązujących podstaw prawnych tych mechanizmów. Konkretnie propozycje zmian ustawowych i regulaminowych zostały dość szczegółowo przedstawione w treści rozdziałów III i IV rozprawy, w szczególności we wnioskach do tych rozdziałów. Ze względu na konieczność zachowania syntetycznego charakteru tej części rozważań przedstawię tylko przykłady rozwiązań odpowiadających wymienionym wytycznym. Wcześniej jednak chcę odnieść się do wyników weryfikacji szczegółowych hipotez dysertacji.

W pierwszej hipotezie szczegółowej przyjąłam, że wykształcenie się instytucji partycypacji obywatelskiej (a w zasadzie pewnych przejawów tych instytucji) miało związek z ich legitymizacyjnym charakterem. Analiza doświadczeń w tym zakresie w polskiej tradycji ustrojowej potwierdziła słuszność tej hipotezy. Idea uczestnictwa obywateli w rządzeniu państwem odżywała przy okazji zmian o charakterze ustrojowym bądź systemowym. Sprawujący władzę odwoływali się do czynnika społecznego, gdy chcieli zyskać akceptację zachodzących zmian w państwie. Z tego względu obywatele byli włączani w prace nad kształtem konstytucji, zarówno przy opracowywaniu Konstytucji marcowej, Konstytucji PRL, jak i Konstytucji RP z 1997 r.

Badania nad źródłami historycznymi potwierdziły wstępną identyfikację czynników warunkujących efektywność mechanizmów partycypacyjnych w procesie ustawodawczym w krajowej tradycji ustrojowej. Mianowicie skuteczność udziału czynnika społecznego w podejmowaniu decyzji prawotwórczych była uzależniona od prawnych i pozaprawnych gwarancji tego uczestnictwa. Do grupy warunków prawnych z pewnością można zaliczyć ustrój państwa, gwarancje ochrony praw podmiotowych jednostki, instytucjonalizację uczestnictwa obywateli w tworzeniu prawa i kształt regulacji stanowiących podstawę prawną tego uczestnictwa. Niewątpliwie bowiem bez demokratycznego charakteru państwa, z którego wynika ochrona praw obywatelskich, oraz bez odpowiednich podstaw prawnych trudno mówić o efektywności udziału czynnika społecznego w prawotwórczych procesach decyzyjnych. Przykład propagandowego wykorzystywania aktywności obywateli w stanowieniu prawa najlepiej obrazują doświadczenia PRL-u. Z kolei wśród warunków pozaprawnych należy wyróżnić okoliczności historyczne, świadomość prawną obywateli, możliwości

komunikacyjne (rozwój cywilizacyjny) czy warunki obiektywne (np. rozległe terytorium państwa).

W moim przekonaniu również współcześnie uwarunkowania efektywnej partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa można podzielić na uwarunkowania prawne oraz pozaprawne. Do pierwszej grupy zaliczam demokratyczne gwarancje ustrojowe oraz komentowane już odpowiednie podstawy prawne, zapewniające rzeczywisty wpływ mechanizmów partycypacyjnych na kształt stanowionego prawa. W przypadku drugiej grupy uwarunkowań stoję na stanowisku, że podstawowym pozaprawnym warunkiem skutecznej partycypacji obywatelskiej jest świadomość prawna obywateli. Mam na myśli poziom wiedzy i kompetencje obywateli w zakresie spraw zachodzących w państwie, jego funkcjonowania i organizacji, ale także w zakresie planów legislacyjnych czy bieżących informacji z przebiegu postępowań legislacyjnych. Świadomość prawna wzbudza poczucie odpowiedzialności obywateli za dobro wspólne i zachęca do partycypowania w procesie tworzenia prawa. Jest także potrzebna do tego, aby rządzący z obawy przed nieracjonalnością wyników partycypacji obywatelskiej nie marginalizowali jej. Widać to w szczególności w przypadku petycji adresowanych do Sejmu RP. Zdarza się, że ich niski poziom merytoryczny, a w szczególności brak uzasadnienia potrzeby żądanych zmian prawa decydują o ich negatywnej ocenie przez Komisję do Spraw Petycji. Nie sposób oczekiwać, że autorzy petycji będą opierać ich treść na badaniach naukowych, niemniej nałożony prawnie obowiązek wyjaśnienia, na czym miałyby polegać i czemu służyć postulowane zmiany, w mojej ocenie efektywnie wpłynęłyby na ich skuteczność.

Wysoka świadomość prawna jest ważna zarówno dla obywateli, jak i dla sprawujących władzę, którzy powinni umożliwiać nieskrępowany dostęp do wiedzy na temat funkcjonowania państwa. Istotne znaczenie w tym aspekcie mają wszelkie aktywności informacyjne, takie jak kampanie edukacyjne, wykłady, lekcje obywatelskie, konferencje. Z tego względu pozytywnie oceniam podejmowane w X kadencji Sejmu RP działania zmierzające do otwartości Sejmu na obywateli. Postuluję jednocześnie, aby edukacja obywatelska, w ramach której byłyby poruszane m.in. zagadnienia uczestnictwa obywateli w procesie legislacyjnym, stała się obowiązkowym przedmiotem nauczania w szkołach.

Efektywność partycypacji jest także uzależniona od możliwości komunikacyjnych zachodzących między obywatelami oraz między obywatelami

a państwem. Współczesne ułatwienia w tym zakresie są niewątpliwie konsekwencją rozwoju cywilizacyjnego polegającego na powszechnym dostępie do sieci internetowej. Wykorzystywanie nowoczesnych technologii w procesie partycypacji zmniejsza koszty tego procesu, a przede wszystkim zwiększa aktywność obywatelską i umożliwia udział w tworzeniu prawa wszystkim zainteresowanym podmiotom. Przykładem takiego działania są konsultacje społeczne (e-konsultacje) wprowadzone na mocy wspomnianej już nowelizacji regulaminu Sejmu. Prowadzone z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego ułatwiają uczestnictwo w procesie stanowienia ustaw. W kontekście usprawnień instytucji partycypacji obywatelskiej pragnę jednak zastrzec, że posiłkowanie się nowoczesnymi technologiami niesie ze sobą ryzyko niedostatecznej ochrony danych osobowych uczestników czy manipulacji wynikami partycypacji. Zdaje się, że jeszcze większe zagrożenia są związane z rozwojem sztucznej inteligencji. Ustawodawca będzie musiał sprostać tym wyzwaniom i zadbać o bezpieczeństwo obywateli. Na nich z kolei spoczywa obowiązek zachowania należytej ostrożności.

Niejednokrotnie efektywność partycypacji obywatelskiej jest uzależniona od różnych warunków obiektywnych, których nie sposób przewidzieć. Można było ich doświadczyć w czasie wybuchu pandemii COVID-19, która wymagała zachowania licznych zasad ostrożności, aby przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się wirusa. W tym czasie nastąpił spadek uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw wynikający np. z ograniczeń dotyczących wstępu do budynków Kancelarii Sejmu, które uniemożliwiały przeprowadzenie wystuchań publicznych.

Zasadność drugiej hipotezy szczegółowej potwierdza odnalezienie konstytucyjnych postaw partycypacji obywatelskiej w zasadach ustrojowych. Zasady, które legły u podstaw polskiego ustroju, powinny oddziaływać zarówno na proces stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Powinny przenikać działalność ustawodawcy, judykaturę oraz determinować sposób układania relacji w państwie, w szczególności między jednostką a organami władzy państwowej. Niewątpliwie zatem włączenie partycypacji obywatelskiej w aksjologiczny system państwa podkreśla doniosłość udziału obywateli w procesie ustawodawczym. W związku z tym niezrozumiałą jest dla mnie nie tylko brak należytej ochrony instytucji partycypacji obywatelskiej, a przez to ich pozorne stosowanie, lecz także (a może przede wszystkim) podejście Trybunału Konstytucyjnego, który kontrolując konstytucyjność trybu, w jakim uchwalono ustawę, nie uznawał konstytucyjnych podstaw instytucji

partycypacyjnych zakotwiczonych w zasadach ustrojowych. Trybunał Konstytucyjny kierował się tzw. samoograniczeniem i badał tryb ustawodawczy wyłącznie pod kątem naruszeń elementów statuowanych w Konstytucji RP. Pozostawił tym samym poza oceną trybunalską ewidentne naruszenia trybu w zakresie elementów mocowanych w aktach o randze pozakonstytucyjnej. Należy zauważyć, że TK, który dotychczas badał nieprawidłowości procedury konsultacyjnej wynikającej z unormowań ustawowych czy regulaminowych, „[n]ie tylko nigdy [...] nie stwierdził, że doprowadziły one do naruszenia odpowiednich przepisów procedury ustawodawczej, ale też nie nadawał tym przepisom nadmiernie rygorystycznej interpretacji”².

Swego rodzaju wyjątkiem od utrwalonej linii orzeczniczej jest wyrok o sygn. K 47/15³, w którym TK uznał, że stopień nasilenia naruszeń proceduralnych mocowanych w aktach podkonstytucyjnych został przekroczony i przyczynił się do niekonstytucyjności badanego aktu. Pośród wielu nieprawidłowości, jakie odnotowano w tej sprawie, TK wyróżnił naruszenie obowiązku konsultacji z uprawnionymi na podstawie ustawy podmiotami. W odniesieniu do uwagi o samoograniczeniu TK nie mogę wykluczyć, że konstytucjonalizacja konsultacyjnych form partycypacji obywatelskiej (np. w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP odnoszącym się do obowiązku przedstawiania skutków finansowych projektu ustawy) skutkowałaby innymi rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym zwiększyłaby ich znaczenie w procedurze ustawodawczej.

Postulat ten wprowadza w trzecią hipotezę szczegółową pracy, dotyczącą instytucji partycypacji obywatelskiej wymienionych *expressis verbis* w ustawie zasadniczej. Mowa o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej i petycjach. W hipotezie tej założyłam, że bezpośrednie mocowanie w Konstytucji RP wzmacnia ochronę prawną tych mechanizmów, niemniej nie jest ono wystarczające, aby zapewnić efektywność tych instytucji w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. Założenie to potwierdzają rozważania przeprowadzone w rozprawie, w których dowodzę, że w kwestii skuteczności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i petycji składanych do Sejmu decydujące znaczenie ma sposób uregulowania tych instytucji na poziomie podkonstytucyjnym.

² Wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147 oraz 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, nr 10, poz. 129.

³ Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

Moim zdaniem jednym z przejawów wzmocnionej ochrony prawnej wynikającej z bezpośredniej regulacji konstytucyjnej w stosunku do projektów obywatelskich składanych w ramach inicjatywy ludowej i petycji składanych do Sejmu, wobec których nie zakończono postępowania, jest częściowe wyłączenie zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Wyłączenie to ogranicza się do jednej (tj. „następnej”) kadencji Sejmu. Mimo szczególnego uprzywilejowania konstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej, głównie jednak obywatelska inicjatywa ustawodawcza, nie cieszą się efektywnością.

Liczne wymogi formalne nałożone w ustawie obywatelskiej na obywateli chcących wystąpić z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, skomplikowana procedura uruchomienia tej instytucji, a także wysokie koszty jej podjęcia powodują, że projekty obywatelskie stanowią najmniejszy odsetek wszystkich projektów ustaw składanych do Sejmu. Wydaje się, że to właśnie z tych względów atrakcyjniejszą od inicjatywy ludowej formą partycypowania obywateli w stanowieniu ustaw stały się petycje zawierające żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Komisję do Spraw Petycji. Moim zdaniem to łatwość składania petycji spowodowała, że zaczęły one „wypierać” obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Sytuację tę najlepiej oddają liczby: w IX kadencji Sejmu żadne z postępowań ustawodawczych rozpoczętych wskutek wniesienia projektu obywatelskiego nie zakończyło się uchwaleniem ustawy. W tym czasie petycje złożone do Sejmu zainspirowały do uchwalenia siedmiu ustaw. Ze względu na brak zdolności do wszczęcia postępowania ustawodawczego petycje nie zastąpią obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, niemniej przykład ich stosowania odzwierciedla słabości ustawowej regulacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Nie zagwarantowano w niej żadnej fachowej pomocy w opracowywaniu projektów obywatelskich, co ma wpływ na ich niedostateczną wartość merytoryczną, będącą niejednokrotnie przyczyną odrzucenia projektów obywatelskich podczas prac legislacyjnych. Przypadki projektów obywatelskich, nad którymi prace ustawodawcze kończą się po pierwszym czytaniu, wymaganym przepisami ustawy, nie należą do rzadkości. W mojej ocenie wady te uzasadniają nowelizację ustawy obywatelskiej albo jej uchylenie i zastąpienie nową regulacją przystającą do aktualnych warunków funkcjonowania państwa.

W czwartej, ostatniej hipotezie szczegółowej pracy przyjąłam, że decydującymi determinantami rzeczywistego znaczenia instytucji partycypacji obywatelskiej

w procesie stanowienia ustaw są funkcja, jaką dana instytucja pełni, i miejsce, jakie zajmuje w tym procesie. Hipotezy tej nie udało mi się potwierdzić.

Członkowie zbiorowego podmiotu suwerenności dzięki wykorzystaniu przewidzianych przez prawo instytucji partycypacji obywatelskiej mają możliwość udziału w pracach legislacyjnych zarówno na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania ustawodawczego, jak i po zainicjowaniu tego postępowania. Funkcja przypisana danej instytucji partycypacji obywatelskiej determinuje miejsce, jakie zajmuje ona w procesie ustawodawczym. Warto zauważyć, że ustawodawca nie przewidział zinstytucjonalizowanych form partycypacji obywatelskiej na każdym etapie tworzenia ustawy, lecz ograniczył się do wstępnych etapów postępowania ustawodawczego. Związek zachodzący między funkcją i miejscem konkretnej instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw a jej faktycznym znaczeniem w tym procesie nie jest jednoznaczny, a tym bardziej decydujący. W szczególności widać to na przykładzie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Instytucja ta pełni funkcję inicjującą. Poprzez wszczęcie postępowania ustawodawczego ma ona realny wpływ na system prawny, jednak po prześledzeniu praktyki jej stosowania można dojść do wniosku, że jej wpływ jest pozorny. Przypadki, w których zainicjowane wniesieniem projektu obywatelskiego postępowania ustawodawcze kończą się uchwaleniem ustawy, należą do rzadkości. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku petycji składanych do Sejmu. Dzięki pełnionej przez nie funkcji inspirującej proces stanowienia ustaw są one bardzo atrakcyjnym instrumentem partycypacji wśród obywateli.

Zgoła odmienną funkcję pełnią pozostałe instytucje partycypacji obywatelskiej omawiane w rozprawie, tj. wysłuchanie publiczne i konsultacje społeczne. Są to mechanizmy konsultacyjne, a pełniona przez nie funkcja sprawia, że nie mają wiążącego charakteru, który z pewnością zwiększyłby ich efektywność w procesie stanowienia ustaw. Ze względu na to, że instrumenty demokracji partycypacyjnej nie mają na celu zastąpienia demokracji przedstawicielskiej, lecz wyłącznie jej skuteczne uzupełnienie, nie uważam, że wyniki mechanizmów konsultacyjnych powinny być obligatoryjne. Moim zdaniem powód fasadowości tych instytucji nie leży w ich konsultacyjnym charakterze, lecz w sposobie ich uruchomienia oraz w braku realizacji zasady responsywności. O ile konsultacje społeczne w przypadku poselskich i obywatelskich projektów ustaw można uznać za obowiązkowe, o tyle w przypadku pozostałych projektów oraz wysłuchania publicznego brak tego wymogu. W praktyce największe zaś trudności sprawia uruchomienie procedury wysłuchania publicznego.

Choć nowelizacja regulaminu Sejmu z lipca 2024 r. przyniosła pozytywne zmiany w zakresie realizacji zasady responsywności – w jej wyniku przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy, po zakończeniu wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym, ma obowiązek przedstawienia stanowiska odnośnie do tych wystąpień – rozwiązanie to nie jest wystarczające. Uważam, że zapewnienie responsywności instytucjom partycypacji obywatelskiej w dużym stopniu przesądza o efektywności tych mechanizmów w procesie stanowienia ustaw. Obywatele powinni wiedzieć, jaki wpływ na ostateczny kształt ustawy miało ich zaangażowanie lub co przesądziło o tym, że ich uwagi nie zostały uwzględnione w ostatecznym kształcie uchwalonej ustawy.

Podstawy normatywne instytucji partycypacji obywatelskiej występujących w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP mają charakter *lex imperfecta*. Są to normy, których naruszenie nie pociąga za sobą konsekwencji prawnych. Tym bardziej należy zadbać o to, aby regulacja prawna mechanizmów partycypacyjnych dawała gwarancję ich należytej ochrony, tak aby ich wykorzystywanie w praktyce ustawodawczej nie było iluzoryczne. W ramach uwag *de lege ferenda* proponuję nowelizację ustawowych i regulaminowych podstaw prawnych instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP. Aby należycie chronić te instytucje, poniżej przedstawiam przykłady konkretnych zmian.

Proponuję, aby uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego mogła być podejmowana nie tylko na wniosek posłów – jak to jest obecnie – lecz także na wniosek obywateli, którzy swoje poparcie wyrażaliby w formie podpisu. Rozwiązanie to zwiększyłoby dostępność instytucji wysłuchania publicznego dla obywateli.

W celu ułatwienia i uproszczenia skomplikowanych procedur wystąpienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą postuluję rozważenie instytucjonalnej pomocy w opracowaniu projektów obywatelskich, w szczególności ich uzasadnień, w warstwie odnoszącej się do oceny skutków finansowych projektowanych rozwiązań. Aby zwiększyć skuteczność tej instytucji, można by także zmienić sposób liczenia trzymiesięcznego terminu na zebranie wymaganej liczby podpisów. W mojej ocenie za początek tego terminu należałoby przyjąć moment ogłoszenia nabycia osobowości prawnej przez komitet inicjatywy. Uważam także, że informacja o nabyciu osobowości prawnej powinna być publikowana w dzienniku urzędowym przez organy władzy publicznej.

W celu podniesienia funkcjonalności i atrakcyjności mechanizmów partycypacyjnych wskazane byłoby uzupełnienie tradycyjnej formy zbierania podpisów udzielających poparcia obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej o możliwość złożenia odpowiednio uwierzytelnionego elektronicznego podpisu pod projektem ustawy.

Aby zagwarantować rzetelność instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw, wychodzę z propozycją przekazania części kompetencji Marszałka Sejmu w zakresie procedury konsultacyjnej organowi kolegialnemu, jakim jest Prezydium Sejmu. W moim odczuciu rozwiązanie to zapewni większą rzetelność i transparentność procesu konsultacji społecznych.

W odniesieniu do potrzeby raportowania o wynikach partycypacji obywatelskiej oraz o jej wpływie na treść przyjmowanej ustawy proponuję wprowadzenie do regulaminu Sejmu obowiązku podsumowania odbytych konsultacji społecznych. Sprawozdanie to powinno zawierać zestawienie formułowanych uwag oraz merytoryczne odniesienie się do nich przez przedstawiciela wnioskodawców konsultowanego projektu ustawy. Obecnie przygotowywane raporty z konsultacji, po pierwsze, nie mają odrębnej podstawy prawnej. Po drugie, brakuje w nich informacji zwrotnej na temat wpływu konsultacji społecznych na uchwaloną treść opiniowanych aktów prawnych.

Wszystkie poczynione w ramach niniejszej dysertacji uwagi mają służyć tworzeniu ustaw dobrej jakości. Stanowione prawo musi odpowiadać celowi, dla którego jest uchwalane. *Hominum causa omne ius constitutum sit*, dlatego w moim przekonaniu nie można tworzyć prawa dla ludzi bez ich udziału.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucje, ustawy konstytucyjne i ustawy o zmianie konstytucji

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 78, poz. 442.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 18, poz. 71.

Ustawa konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej, Dz.U. Nr 33, poz. 255.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232.

Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 5, poz. 29.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444, z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 67, poz. 336, z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 61, poz. 251.

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

Ustawy

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 30, poz. 168.

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe, Dz.U. Nr 8, poz. 47, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2024 r., poz. 1061, z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz.U. Nr 7, poz. 51, z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2022 r., poz. 1184, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2024 r., poz. 499.

Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych, Dz.U. Nr 32, poz. 216, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz.U. Nr 32, poz. 217, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 41, poz. 185, z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. z 2018 r., poz. 1914.

Ustawa z dnia 22 maja 1986 r. o zasadach udziału młodzieży w życiu państwowym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym kraju, Dz.U. Nr 21, poz. 108, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. Nr 14, poz. 83.

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 r., poz. 854.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz.U. Nr 99, poz. 487, z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. Nr 62, poz. 688.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, Dz.U. z 2023 r., poz. 551.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz.U. Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz.U. Nr 128, poz. 1404, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 143, poz. 1196.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2023 r., poz. 571.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz.U. Nr 92, poz. 882.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz.U. Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2024 r., poz. 1557, z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, Dz.U. Nr 167, poz. 1397, z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, Dz.U. Nr 192, poz. 1382.

Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 56, poz. 458, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. Nr 34, poz. 172.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2023 r., poz. 2408.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 203, poz. 1192.

Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U. z 2014 r., poz. 40, z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 528.

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

Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 35.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2024 r., poz. 390.

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 2393.

Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1321.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2024 r., poz. 622.

Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, Dz.U. poz. 305, z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1781.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 374, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 159.

Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=22AC2B3D2E4122A7C12589B9003DB73E>.

Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6A8541BC4D3D6880C12589F3005A3700>.

Ustawa z dnia 25 września 2024 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. poz. 1535.

Regulaminy parlamentarne i ich nowelizacje

Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lutego 1919 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.

Regulamin obrad Sejmu z 16 lutego 1923 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.

Regulamin obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 r. wraz ze zmianami z 23 października 1931 r., „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.

Regulamin Sejmu z 5 października 1935 r., „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2.

Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej w dniu 6 maja 1945 r., „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1.

Regulamin Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1948 r. (tekst pierwotny oraz zmiany z 1951 r.), „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.

Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 21 listopada 1952 r., „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 19, poz. 145, z późn. zm.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 21, poz. 127.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1980 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 27, poz. 145.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Tymczasowy Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 21, poz. 151, z późn. zm.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 25 września 1987 r. zmieniająca Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 29, poz. 225.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2024 r., poz. 10, z późn. zm.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 1991 r. w sprawie Tymczasowego regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 43, poz. 296.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 26, poz. 185.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 13, poz. 89.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1998 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 34, poz. 483.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 15, poz. 194.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu, M.P. Nr 90, poz. 781.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu, M.P. z 2013 r., poz. 558.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, M.P. z 2015 r., poz. 550.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2024 r., poz. 751.

Pozostałe akty prawne

Dekret z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. Nr 18, poz. 46.

Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz.PrawP.Pol. Nr 19, poz. 226, z późn. zm.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, z późn. zm.

Uchwała nr 151 Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1971 r. w sprawie organizacji i przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, M.P. Nr 41, poz. 260.

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. Nr 10, poz. 66, z późn. zm.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 1991 r. w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowej konsultacji społecznej, M.P. Nr 5, poz. 28.

Uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, M.P. Nr 44, poz. 310.

Załącznik do zarządzenia Nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2, z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń, Dz.U. Nr 30, poz. 207.

Załącznik nr 3 do zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 6 marca 2006 r.

Zarządzenie nr 5 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie sposobu postępowania Kancelarii Sejmu w związku z przeprowadzaniem wysłuchania publicznego.

Uchwała Prezydium Komisji: Skarbu Państwa i Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2007 r. o zmianie miejsca wysłuchania publicznego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw, Dz.U. Nr 181, poz. 1080.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2022 r., poz. 348.

Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2024 r., poz. 806.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.U. UE L 257 z 2014, z późn. zm.

Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE C 115 z 2016.

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 2016.

Zarządzenie nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

Uchwała Komisji Zdrowia z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

Decyzja wykonawcza Rady (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2023) 745 final.

Komponent F2.1. załącznika do decyzji wykonawczej Rady (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych.

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 22 lutego 1989 r., U 19/88, OTK ZU 1989, nr 1, poz. 11.

Orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK ZU 1992, nr 1, poz. 7.

Orzeczenie TK z 19 października 1993 r., K 14/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 35.

Orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., K 18/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 41.
Orzeczenie TK z 4 kwietnia 1995 r., K 10/94, OTK ZU 1995, nr 1, poz. 9.
Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 1.
Orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33.
Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 49.
Postanowienie SN z 9 września 2010 r., III SO 16/10, OSNP 2012, nr 3–4, poz. 55.
Postanowienia TK z 14 listopada 2001 r., K 10/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 262.
Postanowienie TK z 2 września 2002 r., K 17/02, OTK-A 2002, nr 5, poz. 68.
Postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., Ts 9/05, OTK-B 2005, nr 3, poz. 143.
Postanowienie TK z 26 października 2005 r., K 29/04, OTK-A 2005, nr 9, poz. 107.
Postanowienie TK z 27 listopada 2007 r., K 14/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 150.
Uchwała składu 7 sędziów NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.
Wyrok NSA w Łodzi z 10 października 2000 r., II SA/Łd.
Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 64.
Wyrok TK z 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 33.
Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48.
Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.
Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.
Wyrok TK z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997, nr 7, poz. 114.
Wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 1.
Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.
Wyrok TK z 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24.
Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 40.
Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100.
Wyrok TK z 15 września 1999 r., K 11/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 116.
Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.
Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138.
Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 36.
Wyrok TK z 14 listopada 2000 r., K 7/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 259.
Wyrok TK z 27 listopada 2000 r., U 3/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 293.

Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.
Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.
Wyrok TK z 3 lipca 2001 r., K 3/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 125.
Wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217.
Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.
Wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 258.
Wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.
Wyrok TK z 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.
Wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46.
Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.
Wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90.
Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.
Wyrok TK z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13.
Wyrok TK z 14 kwietnia 2003 r., K 34/02, OTK-A 2003 nr 4, poz. 30.
Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.
Wyrok TK z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83.
Wyrok TK z 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.
Wyrok TK z 17 listopada 2003 r., K 32/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 93.
Wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.
Wyrok TK z 30 marca 2004 r., K 32/03, OTK ZU 2004, nr 3, poz. 22.
Wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK-A 2004, nr 4, poz. 30.
Wyrok TK z 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, nr 5, poz. 47.
Wyrok TK z 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 106.
Wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 116.
Wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.
Wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 5.
Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
Wyrok TK z 17 maja 2005 r., P 6/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 50.
Wyrok TK z 21 lutego 2006 r., K 1/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 18.
Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.
Wyrok TK z 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58.
Wyrok TK z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.
Wyrok TK z 5 września 2006 r., K 51/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 100.
Wyrok TK z 11 września 2006 r., P 14/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 102.

Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.
Wyrok TK z 29 listopada 2006 r., SK 51/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 156.
Wyrok TK z 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 103.
Wyrok TK z 23 października 2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 106.
Wyrok TK z 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, nr 10, poz. 129.
Wyrok TK z 21 października 2008 r., P 2/08, OTK-A 2008, nr 8, poz. 139.
Wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.
Wyrok TK z 25 maja 2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 69.
Wyrok TK z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 112.
Wyrok TK z 22 września 2009 r., P 46/07, OTK-A 2009, nr 8, poz. 126.
Wyrok TK z 15 października 2009 r., K 26/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 135.
Wyrok TK z 28 października 2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.
Wyrok TK z 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK-A 2010, nr 2, poz. 9.
Wyrok TK z 16 marca 2010 r., K 24/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 22.
Wyrok TK z 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.
Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.
Wyrok TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78.
Wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., P 35/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 59.
Wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.
Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.
Wyrok TK z 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.
Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

Zdanie odrębne sędziego TK Ewy Łętowskiej od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Zdanie odrębne sędziego TK Marka Safjana od wyroku TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Druki sejmowe

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *opracowany przez zespół powołany 25 stycznia 1919 roku przez Prezydenta Rady Ministrów Ignacego Jana Paderewskiego pn. Ankieta w Sprawie Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego w dniach od 19 lutego do 12 marca 1919*

roku, [w:] *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, oprac. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajeczniak, Pułtusk–Warszawa 2015.

Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej, *wnioskodawca poseł Mieczysław Niedziałkowski i towarzysze (Związek Polskich Posłów Socjalistycznych), projekt wniesiony 27 maja 1919 roku*, [w:] *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, oprac. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajeczniak, Pułtusk–Warszawa 2015.

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *wniesiony przez posła Józefa Buzka i towarzyszy dnia 30 maja 1919 roku*, [w:] *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej Demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, oprac. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajeczniak, Pułtusk–Warszawa 2015.

Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 1919 r., druk nr 1, Sejm Ustawodawczy 1919–1922.

Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 1920 r., załącznik do druku sejmowego nr 1883, Warszawa 1920.

Projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym) z dnia 20 stycznia 1995 r.

Projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wariantowym) z dnia 26 stycznia 1995 r.

Projekt ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli, druk nr 225, Sejm III kadencji.

Projekt ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, druk nr 226, Sejm III kadencji.

Projekt ustawy o trybie postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, druk nr 253, Sejm III kadencji.

Projekt ustawy o trybie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej obywateli, druk nr 740, Sejm III kadencji.

Projekt ustawy o działalności lobbingowej, druk nr 2188, Sejm IV kadencji.

Projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania, druk nr 650, Sejm V kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 713, Sejm V kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta, druk nr 818, Sejm V kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, druk nr 1290, 1291, 1292, Sejm V kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, druk nr 1489, Sejm V kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, druk nr 1724, Sejm V kadencji.

Projekt ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach zmiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, druk nr 1750, Sejm V kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1810, Sejm V kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, druk nr 434, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych, druk nr 488, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1136, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 1367, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1698, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1727, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, druk nr 2447, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych, druk nr 3139, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk nr 3378, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 3391, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o działalności leczniczej, druk nr 3489, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3655, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, druk nr 4349, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, druk nr 4354, Sejm VI kadencji.

Projekt ustawy o ochronie przyrody, druk nr 23, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, druk nr 35, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o nasiennictwie, druk nr 176, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, druk nr 806, Sejm VII kadencji.

Poselskie i senackie projekty ustaw z zakresu prawa spółdzielczego, druki nr 515, 816, 819, 864, 980, 1005, 1065, 1353, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1497, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, druk nr 1576, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr 1699, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów, druk nr 2331, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2604, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 3927, Sejm VII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 62, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy, druk nr 226, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o mediach narodowych, druk nr 442, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o składce audiowizualnej, druk nr 443, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej, druk nr 444, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych, tzw. ustawa terrorystyczna, druk nr 516, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 550, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, druk nr 870, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, druk nr 1232, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe, druk nr 1739, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1888, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, druk nr 1891, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, druk nr 1996, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, druk nr 1998, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, tzw. samorządowy kodeks wyborczy, druk nr 2001, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, druk nr 2232, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, druk nr 2295, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, druk nr 2351, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, druk nr 2353, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, druk nr 2469, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, druk nr 2479, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o rzeczach znalezionych, druk nr 2582, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych, druk nr 2770, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz o treści tych dokumentów, druk nr 3024, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, druk nr 3027, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe, druk nr 3315, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3496, Sejm VIII kadencji.

Projekt ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy, druk nr 30, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, druk nr 49, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, druk nr 50, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej, druk nr 240, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 559, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, druk nr 590, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu, druk nr 693, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, druk nr 744, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, druk nr 1088, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim, druk nr 1227, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19, druk nr 1846, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk nr 1969, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Kodeks wykroczeń, druk nr 1971, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2349, Sejm IX kadencji.

Projekty ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, druk nr 2861, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej, druk nr 2862, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w internecie, druk nr 3282, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, druk nr 3283, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3457, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, druk nr 3520, Sejm IX kadencji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi, nr EW-020-440/16.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, nr EW-020-804/22.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, nr EW-020-1057/22.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, nr EW-020-1194/23.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nr EW-020-1197/23.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznymi transportu zbiorowego, nr EW-020-1198/23.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, nr EW-020-1257/23.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, nr EW-020-1328/23.

Projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, nr EW-020-1331/23.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o petycjach, nr EW-020-1333/23.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, nr MK-020-1203(2)/19.

Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, nr MK-020-1211/10.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, nr MK-020-647/17.

Biuletyny i zapisy przebiegu posiedzeń komisji sejmowych

„Biuletyn KKZN” 1996, t. XXXVII.

Poseł Aleksander Grad, Stenogram z posiedzenia Komisji Gospodarki, nr 160, Komisji Skarbu Państwa, nr 98, z dnia 23 sierpnia 2007 r., V kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

Poseł Ryszard Kalisz, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 13, Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 13, z dnia 7 marca 2012 r., VII kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

Poseł Józefa Hrynkiewicz, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 37, z dnia 20 maja 2016 r., VIII kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

Poseł Małgorzata Wassermann, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 22, z dnia 21 czerwca 2016 r., VIII kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

Poseł Marcin Horała, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, nr 2, z dnia 28 listopada 2017 r., VIII kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

Poseł Tomasz Latos, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia, nr 135, z dnia 5 stycznia 2022 r., IX kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

Poseł W. Cimoszewicz, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Sprawozdanie stenograficzne z 35. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 stycznia 1993 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 1993, [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy1.nsf/0/714B905C1B698721C125894B004EEE A9/\\$file/035.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy1.nsf/0/714B905C1B698721C125894B004EEE A9/$file/035.pdf).

Poseł K. Król, Konfederacja Polski Niepodległej, Sprawozdanie stenograficzne z 35. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 stycznia 1993 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 1993, [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy1.nsf/0/714B905C1B698721C125894B004EEE A9/\\$file/035.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy1.nsf/0/714B905C1B698721C125894B004EEE A9/$file/035.pdf).

Poseł Paweł Olszewski, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury, nr 213, z dnia 4 sierpnia 2022 r., IX kadencja, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

Wypowiedź A. Bentkowskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX.

Wypowiedź L. Błądek, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX.

Wypowiedź J. Ciemnińskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI.

Wypowiedź J. Ciemnińskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII.

Wypowiedź J. Ciemnińskiego, „Biuletyn KKZN” 1996, t. XXXIX.

Wypowiedź M. Drozdka, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX.

Wypowiedź K. Działochy, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XIII.
Wypowiedź K. Działochy, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI.
Wypowiedź K. Działochy, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII.
Wypowiedź S. Gebethnera, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI.
Wypowiedź R. Grodzickiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI.
Wypowiedź A. Grześkowiak, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI.
Wypowiedź J. Gwiżdża, „Biuletyn KKZN” 1995, t. X.
Wypowiedź M. Kruk-Jarosz, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XL.
Wypowiedź A. Kwaśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI.
Wypowiedź A. Kwaśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI.
Wypowiedź A. Kwaśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII.
Wypowiedź A. Kwaśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX.
Wypowiedź K. Łybackiej, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX.
Wypowiedź L. Pastusiaka, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI.
Wypowiedź A. Rzeplińskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI.
Wypowiedź P. Sarneckiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII.
Wypowiedź J. Szymańskiego, „Biuletyn KKZN” 1996, t. XXXIX.
Wypowiedź J. Wiatra, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI.
Wypowiedź P. Winczorek, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XX.
Wypowiedź L. Wiśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XI.
Wypowiedź L. Wiśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVI.
Wypowiedź L. Wiśniewskiego, „Biuletyn KKZN” 1995, t. XVIII.
Wypowiedź Posła P. Jankiewicza, Sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 17, 19 i 18 czerwca 1998 r., Warszawa 1998.

Wypowiedź Dyrektora BEOS M. Laskowskiej, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, nr 14, z dnia 6 marca 2024 r.

Wypowiedź Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu D. Salamończyka, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, nr 14, z dnia 6 marca 2024 r.

Wypowiedź Poseł E. Witek, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, nr 14, z dnia 6 marca 2024 r.

Wypowiedź Wicedyrektora BEOS Z. Cieślaka, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, nr 14, z dnia 6 marca 2024 r.

Sprawozdania stenograficzne

Sprawozdanie stenograficzne z 167. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 września 1920 r., Warszawa 1920.

Sprawozdanie Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie VIII kadencji Sejmu PRL (1980–1985), Warszawa 1985.

Sprawozdanie Komisji Skarg i Wniosków z działalności w okresie IX kadencji Sejmu PRL (1985–1989), Warszawa 1989.

Sprawozdanie stenograficzne z 35. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 stycznia 1993 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 1993, [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy1.nsf/0/714B905C1B698721C125894B004EEE A9/\\$file/035.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy1.nsf/0/714B905C1B698721C125894B004EEE A9/$file/035.pdf).

Sprawozdanie stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 lipca 2016 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2016.

Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej w dniu 15 grudnia 2004 r., nr 10, Biuletyn nr 4007/IV, <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrnr/NDL-10>.

Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej w dniu 6 stycznia 2005 r., nr 11, Biuletyn nr 4075/IV, <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/DD00602564EC91BDC1256F8F004CB84F?OpenDocument>.

Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej w dniu 4 maja 2005 r., nr 19, Biuletyn nr 4521/IV, <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/CD5F1FB505659775C12570110034C654?OpenDocument>.

Stenogram z 23. posiedzenia VIII kadencji Sejmu PRL, łam 182.

Stenogram z 46. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, łam 110, 111.

Dokumenty

Decyzja Prezydium KK nr 1989/20 z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw wraz z autopoprawką, druki nr 828 i 828-A, Sejm IX kadencji.

Dezyderat nr 8 uchwalony w dniu 13 października 1983 przez Komisję Pracy i Spraw Socjalnych do Prezesa Rady Ministrów na temat stosowania przepisów emerytalno-rentowych.

Fundacja im. Stefana Batorego, *Petycja w sprawie zmiany uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.) w zakresie zasad przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących komisyjnych i poselskich projektów ustaw w trybie art. 34 ust. 3 oraz upubliczniania informacji o tych konsultacjach*, BKSP-145-136/16, <http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/dok?OpenAgent&145-136-16>.

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2021 r., druk nr 2327, Sejm IX kadencji.

Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. przez przedmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, Warszawa 2021, https://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja_roczna_2020.pdf.

Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, druk nr 2602, Sejm VIII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2B95DA95EAB8739DC12582A3004717C4/%24File/2602.pdf>.

Petycja w sprawie ustanowienia Rzecznika Praw Seniorów, BKSP-145-571/19.

Rządowe Centrum Legislacji, *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>.

Uzasadnienie do projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji wniesionego 24 marca 1993 r., [w:] *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 1, oprac. R. Chruściak, Warszawa 1997.

Uzasadnienie do projektu uchwały o zmianie uchwały – Regulamin Sejmu RP, druk nr 267, Sejm III kadencji.

Uzasadnienie komisyjnego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, druk nr 3407, Sejm VII kadencji.

Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, druk nr 650, Sejm X kadencji.

Zalecenia Dyrektora Biura Komisji Sejmowych z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie opracowania protokołów posiedzeń komisji sejmowych, dokument niepublikowany.

Literatura

Monografie i rozdziały w pracach zbiorowych

Banaszak B., *Art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el.

Banaszak B., *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el.

Banaszak B., *Art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el.

Banaszak B., *Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994.

Barometr Prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Raport Grant Thornton, XI edycja 2023.

Bartkowski J., *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011.

Berek M., *Sejm*, [w:] *Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport*, Warszawa 2023.

Bierć A., *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa*, [w:] *Konferencja „Legislacja w praktyce”*, oprac. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

Bierć A., *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006.

Biernat T., *Legislacja. Analiza procesu*, Kraków 2016.

Bierut B., *O projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, red. D. Przystasz, Warszawa 1953.

Boć J., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Borski M., *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] *Jak możliwy jest dialog? Księga Jubileuszowa dedykowana prof. WSH dr. Jerzemu Koplowi – JM Rektorowi Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Sosnowiec 2014.

Borski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego jako źródło zasad przyzwoitej legislacji*, [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. 1, red. A. Kalisz, Sosnowiec 2015.

Borski M., Głajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2018.

Bożek M., *Znaczenie i konstytucjonalizacja zasad ustroju politycznego państwa*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.

Bożyk S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Burda A., *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983.

Chauvin T., *Instytucja prawna*, [w:] *Wstęp do prawoznawstwa. Leksykon podstawowych pojęć*, red. T. Chauvin, Warszawa 2017.

Chauvin T., Winczorek J., Winczorek P., *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

Chmielarz-Grochal A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 19.

Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.

Chochowski K., *Dobro wspólne jako standard sprawowania władzy publicznej*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal, Lublin–Stalowa Wola 2008.

Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.

Chybalski P., *Art. 32*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Chybalski P., *Art. 34 ust. 1–7*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Chybalski P., *Art. 118*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 86–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

Chybalski P., *Art. 126b*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014.

Chybalski P., *Problem petycji samorządowych na przykładzie petycji kierowanych do Sejmu*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Łódź 2020.

Cicero M.T., *O państwie*, [w:] *Pisma filozoficzne*, t. 2, Warszawa 1960.

Colombo A., *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Milan 2004.

Complak K., *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

Complak K., *Art. 2*, [w] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Complak K., *Art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.

Definicja i zakres zasady subsydiarności. Raport przygotowany dla Komitetu Zarządzającego ds. Władz Lokalnych i Regionalnych, „Władze Lokalne i Regionalne w Europie” 1994, nr 55.

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” 2004, nr 9.

Domańska A., *Zasada suwerenności narodu. Rozważania na tle regulacji art. 4 Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności – problemy wybrane. Księga dedykowana Profesorowi Michałowi Domagale*, red. K. Skotnicki, A. Domańska, Łódź 2017.

Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.

Dudek D., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia podstawowe. Wybór źródeł*, Lublin 2002.

Duverger M., *Institutions politique et droit constitutionnel*, t. 1, *Les grands systèmes politiques*, Paris 1980.

Działocha K., *Art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

Działocha K., *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85 [*Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, red. J. Tracz-Drał].

Esmein A., *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904.

Estreicher S., *Ograniczenie demokracji czy sejmokracji*, [w:] *Konserwatyzm krakowski. Wybór pism*, Kraków 2012, <https://www.polskietradycje.pl/artykuly/widok/535>.

Estreicher S., *O konstytucji i polityce Drugiej Rzeczypospolitej*, wstęp, wybór i oprac. A. Wołek, Warszawa 2001.

Estreicher S., *Zasada suwerenności narodu*, [w:] *Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r.*, Warszawa 2012 (reprint wydania z 1922).

Firek W., *Nowe sejmowe e-konsultacje czy rewolucyjny kierunek zmian*, <https://www.prawo.pl/samorzad/nowe-sejmowe-e-konsultacje-spoleczne,529804.html>.

Firek W., *Partycypacja obywatelska w demokratycznym państwie prawnym*, Kraków 2023.

Florczak-Wątor M., *Aksjologia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.

Florczak-Wątor M., *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

Florczak-Wątor M., *Art. 4*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

Florczak-Wątor M., *Art. 63*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

Frańczuk M., *Świadomość prawna a kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014.

Frieske K.W., Machol-Zajda L., *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce. Szanse i ograniczenia*, [w:] K.W. Frieske, L. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta, *Dialog społeczny. Zasady, procedury, instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, Warszawa 1999.

Fundacja im. Stefana Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku*, Warszawa 2018.

Fundacja im. Stefana Batorego, *Ustawa w 2 godziny i 20 minut, XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Warszawa 2019.

Gajewski S., Jakubowski A., *Komentarz do art. 2 ustawy o petycjach*, [w:] *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.

Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa 2009.

Garlicki L., *Art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

Garlicki L., *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.

Garlicki L., Derlatka M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. M. Zubik, Warszawa 2016.

Garlicki L., Zubik M., *Art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

Garlicki L., Zubik M., *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.

Gąciarz B., Pańków W., *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Warszawa 2001.

Gdulewicz E., *Demokratyczne ustroje państwowe. Różnorodność koncepcji i rozwiązań*, [w:] *Doktrynalne podstawy demokracji konstytucyjnej*, red. J. Malarczyk, Lublin 1996.

Gerecka-Żołyńska A., *Art. 6*, [w:] P. Górecki, P. Karlik, M. Laskowski, M. Smolak, M. Sygreła, M. Świergosz, P. Wiliński, M. Zamroczyńska, A. Gerecka-Żołyńska, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2023.

Gierach E., *Art. 35*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Gierach E., *Art. 36*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Gierach E., *Głos w dyskusji na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, red. M. Granat, Warszawa 2007.

Gierach E., *Rozpatrywanie petycji przez Sejm a zasada dyskontynuacji prac parlamentu*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. A. Domańska, t. 1, Łódź 2023.

Gierach E., Chybalski P., *Postępowanie w sprawie petycji w Sejmie – prawo i praktyka*, [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2017.

Gospodarka głupcze! Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Raport Grant Thornton, X edycja 2024.

Górski D., Fenrych F., *Współpraca i kontakty zewnętrzne*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego (Poradnik nie tylko dla radnych)*, red. B. Imiołczyk, Warszawa 2006.

Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.

Grabowska S., *Identyfikacja treści prawa petycji*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 387.

Granat M., *Dobro wspólne w pojmowaniu Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.

Granat M., *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000.

Granat M., *Pojęcie zasad naczelnych*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2011.

Granat M., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2024.

Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.

Granat M., *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy Wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.

Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2015.

Gulczyński M., *Urzeczywistnianie suwerenności Narodu*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1995.

Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa Narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Gwiżdż A., *Postępowanie z projektami ustaw*, [w:] *Regulamin Sejmu. Materiały sympozjum – listopad 1987*, Warszawa 1988.

- Gwiżdż A., *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972.
- Horodeńska K., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Jabłoński M., *Konsultacje publiczne i inne instytucje partycypacji obywatelskiej*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017.
- Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2001.
- Jabłoński M., *Prawo dostępu do informacji publicznej a prawo petycji, ograniczenia*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Jabłoński M., Węgrzyn J., *Prawo petycji jako prawo polityczne*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Jackowski M., *Prawo petycji a actio popularis*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.
- Jarosz Z., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Jaworska M., *Petycje a skargi i wnioski*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Jaworski W., *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.

Juchacz P.W., *Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej*, [w:] *Etyka życia publicznego*, red. K.M. Cern, P.W. Juchacz, E. Nowak, Poznań 2009.

Juchniewicz J., *Niespełnione nadzieje – doświadczenia partycypacji społecznej w parlamentarnym etapie procesu tworzenia prawa*, [w:] *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, red. M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra, Warszawa 2023.

Kalkbrenner H., *Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzip*, 1972.

Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1996.

Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003.

Katechizm Kościoła katolickiego, Poznań 1994.

Kędziora P., *Niezbędne uzgodnienia – obowiązki konsultacyjne*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, LEX/el.

Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922).

Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937).

Kopińska G., *Jak naprawić Sejm?*, Warszawa 2023.

Kopińska G., Izdebski K., Berek M., Frączak P., Wołejko P., *Polski Bezład Legislacyjny. XV Raport z Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu*, Warszawa 2023.

Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

Kostrubiec J., *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, Poznań 2012.

Kozłowski W., Matczak M., Luty O., *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Zakamycze 2005.

Kraczkowski R., *Sejm w okresie PRL*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1993.

Krasnowolski A., *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, „Opracowania Tematyczne Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu” 2014, nr 627.

Krok E., *Partycypacja obywatelska*, Toruń 2020.

Kruk M., *Wokół zasady pomocniczości: kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*, [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.

Kryszeń G., *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020.

Kryszeń G., Prokop K., *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.

Krzewińska A., *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016.

Kubuj K., *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Kubuj K., Laskowska M., *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015.

Kuca G., *Konsultacje społeczne*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.

Kuca G., *Wysłuchanie publiczne*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.

Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.

Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2018.

Kuczma P., *Art. 8*, [w:] *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, red. P. Kuczma, Toruń 2013.

Kuczma P., *Lobbying w Polsce*, Toruń 2010.

Kuczma P., *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018.

Kuczma P., *Petycja a wysłuchanie publiczne i lobbying*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Kuczma P., *Prawo petycji*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

Kuczma P., *Udział czynnika społecznego jako warunek prawowitego procesu prawodawczego*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem? Legitymacja władzy w państwach demokratycznych. Materiały międzynarodowej konferencji naukowej. Wrocław, 15–16 kwietnia 2010*, red. A. Preisner, Wrocław 2010.

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

Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.

Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.

Kudej M., *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000.

Kudej M., *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.

Kuźnicka D., *Konsultacje społeczne jako element demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Meandry demokratycznego państwa prawnego*, red. M. Zubik, F. Dymitrowski, Warszawa 2017.

Langer T., *Podstawowe uprawnienia polityczne obywateli PRL*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, red. M. Szczepaniak, Warszawa 1974.

Łabno A., *Partie polityczne a proces kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Rozważania na tle sytuacji w Polsce w latach 1989–2002*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003.

Ławniczak A., *Petycje w Polsce Ludowej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Ławniczak A., *Spółeczeństwo obywatelskie – kilka uwag teoretycznych i konstytucyjnoprawnych*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.

Łętowska E., *Udział władzy w dyskursie społecznym – sądy i trybunały najwyższych instancji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hausner, L. Nowacki, Warszawa 2005.

Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1997.

Łużyński W., *Państwo pomocnicze*, Lublin 2001.

Majchrowski J., Winczorek P., *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.

Makowski G., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśza, Warszawa 2007.

Makowski G., Zbieranek J., *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” 2007, nr 79.

Masternak-Kubiak M., Kuczma P., *Prawo petycji jako prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Mazuryk M., *Ewolucja władzy ustawodawczej w Polsce w latach 1918–2018 ze szczególnym uwzględnieniem wybranych aspektów legislacyjnych*, [w:] *Legislacja w Polsce w latach 1918–2018*, red. M. Kaczocho, M. Mazuryk, Warszawa 2020.

Michalska J., *Petycje jako instrument kontroli społecznej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Mik C., *Zasada pomocniczości w prawie Unii Europejskiej. Analiza zasady i wytyczne do celów kontroli jej poszanowania*, [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Warszawa 2019.

Młynarska-Sobaczewska A., *Zawodowa działalność lobbingowa, wysłuchanie publiczne i eksperci w sejmowej procedurze ustawodawczej*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015.

Mojak R., [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006.

Mołdawa T., *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996.

Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP*, Warszawa 2003.

Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.

Nalewajko E., Post B., *Iluzja demokracji bezpośredniej. Z doświadczeń transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2021.

Niedziałkowski M., *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentarystyce*, wstęp, wybór i oprac. M. Śliwa, Warszawa 1997.

Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, LEX/el.

Ocena skutków regulacji. Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007.

Ochmann P., Pisz M., *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2014.

Odrawąż-Sypniewski W., *Zagadnienie wykładni art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu na przykładzie Komisji Finansów Publicznych*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrawąż-Sypniewski, t. 1, Warszawa 2010.

Ogonowski A., *Ewolucja instytucji dialogu społecznego w Polsce po 1989 roku. Studium ustrojowe*, Warszawa 2018.

Parlament w projektach konstytucji zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r., [w:] *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.

Partycypacja, [w:] *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958–1969, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/partycypacja>.

Patrzalek A., Szmyt A., *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.

Patyra S., *Mechanizmy realizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.

Patyra S., *Wysłuchanie publiczne jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. K. Eckhardt, W. Skrzydło, P. Steciuk, W. Szapował, Rzeszów–Przemyśl 2013.

Paździora M., *Rola społeczeństwa obywatelskiego w legitymizacji demokratycznego państwa prawa. Komentarz do filozofii J. Habermasa*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymizacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010.

Peisert A., *Raport z badania socjologicznego komitetów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych*, [w:] *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Raport 2020*,

red. A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, Gdańsk–Łódź 2020.

Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

Piechowiak M., *Art. 1*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

Pietrzak M., *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. T. Staszewski, Warszawa 1997.

Pietrzak M., *Parlament w systemie organów państwowych*, [w:] *Sejmy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Zakrzewski, Warszawa 1990.

Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Toruń 2012.

Piotrowski R., *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988.

Pius XI, *Quadragesimo anno*, nr 79.

Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej, *dokument wniesiony w formie wniosku nagłego przez Klub Sejmowy Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” dnia 6 maja 1919 roku*, [w:] *O niepodległą i granice*, t. 8, *Ku Rzeczypospolitej Demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, oprac. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik, Pułtusk–Warszawa 2015.

Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL, red. A. Łopatka, Warszawa 1978.

Popławska E., *Konsultacje społeczne jako instrument kontroli legalności ustawy w Sejmie*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015.

Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994.

Prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Lublin 1994.

Preisner A., Kuczma P., *Zakres przedmiotowy prawa petycji i jego ograniczenia*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015.

Projekty konstytucji 1993–1997, cz. 1, red. R. Chruściak, Warszawa 1997.

Projekty konstytucji 1993–1997, cz. 2, red. R. Chruściak, Warszawa 1997.

Projekty konstytucyjne 1989–1991, red. M. Kallas, Warszawa 1992.

Prokop K., *Inicjatywa ludowa*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.

Prokop K., *Inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.

Prokop K., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.

Prokop K., *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014.

Prokop K., *Proces ustawodawczy*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.

Prokop-Perzyńska E., *Formy współczesnej demokracji – pomiędzy demokracją pośrednią a bezpośrednią. Rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozważań konstytucyjnych i ustawowych*, red. M. Bożyk, P. Śwital, K. Walczuk, Radom 2012.

Przedzińska J., *Spółczesność obywatelska jako idea filozoficzna*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.

Publiczny, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/publiczny;2573013.html>.

Puczko A., *Uspołecznianie procesu stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez organy administracji publicznej*, [w:] *Kierunki zmian administracji publicznej*, red. W. Fill, M. Mędrala, A. Mituś, Warszawa 2018.

Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.

Rachwał M., *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – Praktyka – Perspektywy rozwoju*, Poznań 2016.

Radajewski M., *Prawo petycji w pracach nad Konstytucją RP*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Radziewicz P., *Art. 70a*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Radziewicz P., *Art. 70b*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Radziewicz P., *Art. 70c*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Radziewicz P., *Art. 70j*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Radziewicz P., *Art. 70f*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Radziewicz P., *Art. 70g*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Radziewicz P., *Pojęcie sejmowej kontroli legalności ustawy*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziewicz, Warszawa 2015.

Radziewicz P., *Rozdział 1a*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Rakowska-Trela A., *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności – problemy wybrane. Księga dedykowana Profesorowi Michałowi Domagale*, red. K. Skotnicki, A. Domańska, Łódź 2017.

Rakowska-Trela A., Rytel-Warzocha A., Skotnicki K., Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Raport 2020*, red. A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocha, K. Skotnicki, P. Uziębło, Gdańsk–Łódź 2020.

Rakowski M.F., *Jak to się stało*, Warszawa 1991.

Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013.

Rost A., *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993.

Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.

Rybicki M., *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie PRL*, [w:] *Symposium poświęcone problematyce regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Kancelaria Sejmu, Instytut Nauk o Państwie i Prawie UW, Warszawa 1987 (maszynopis).

Rymsza M., *O polityce wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007.

Rytel-Warzocho A., *Instytucja petycji w Polsce oraz krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 238.

Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012.

Rytel-Warzocho A., Uziębło P., M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w polskiej praktyce ustrojowej*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2017.

Safjan M., *Kilka refleksji o kondycji demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006.

Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.

Sarnecki P., *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.

Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.

Sarnecki P., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

Sarnecki P., Hołówka J., Działocha K., „...ustanawiamy (...) prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) współdziałaniu władz, dialogu społecznym...”, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.

Skrzydło W., *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Skrzydło W., *Art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998.

Sobczak J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998.

Sobolewski M., *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.

Sokolewicz W., *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

Sokolewicz W., *Koncepcja politycznych wolności i praw w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, red. M. Kruk, Warszawa 2006.

Sokolewicz W., *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.

Sokolewicz W., *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Art. 63*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

Sokolewicz W., Zubik M., *Art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

Sokolewicz W., Zubik M., *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

Sokolewicz W., Zubik M., *Art. 12*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

Spurek S., *Art. 8*, [w:] *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, 2015, LEX/el.

Stadniczeńko S.L., *Dialog jako wartość w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.

Staśkiewicz W., *Rozumowania prawnicze w procesie legislacyjnym*, [w:] *Rozumność rozumowań prawniczych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2008.

Staśkiewicz W., *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO-PSL*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Konarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009.

Stemler J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 17 marca 1921 roku: wstęp, objaśnienia, pytania i słowniczek trudniejszych wyrazów i określeń dla samouków*, Warszawa 1924.

Strzępek K.A., *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013.

Syryt A., *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Szawc T., *Prawo legislacyjne*, Kraków 2021.

Szmyt A., *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów. VI kadencja*, Warszawa 2007.

Szmyt A., *Na marginesie braku konsultacji projektu nowelizacji ustawy budżetowej z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. K. Eckhardt, W. Skrzydło, P. Steciuk, W. Szapował, Rzeszów–Przemyśl 2013.

Szmyt A., *O stosowaniu niektórych instytucji procesu ustawodawczego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.

Szmyt A., *Relacja między art. 118 ust. 3 Konstytucji a art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, t. 2, Warszawa 2010.

Szmyt A., *Ustawa referendalna*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995.

Szymanek J., *Dyskontynuacja*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.

Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.

Szymanek J., *O potrzebie optymalizacji modelu prawotwórstwa*, „Studia Politologiczne” 2017, nr 45.

Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Towalski R., *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, Warszawa 2007.

Tracz-Dral J., *Instytucja wysłuchania publicznego*, „Opracowania Tematyczne” 2010, nr 590.

Trzciński J., *Glosa do projektu konstytucji przedstawionego przez posła Mieczysława Niedziałkowskiego ze Związku Polskich Partii Socjalistycznych w dniu 27 maja 1919 roku Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.

Trzciński J., Wiącek M., *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.

Tuleja P., *Art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

Tuleja P., *Art. 2*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

Tuleja P., *Art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.

Tuleja P., *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021, LEX/el.

Tuleja P., *Rozdział II. Źródła prawa*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.

Tusiński P.A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – Zwyczaje – Praktyka parlamentarna*, Radom 2008.

Tylec E., Śledzińska-Simon A., Żukowski Ł., Hałub O., Complak K., [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Tymiński R., *Informacja prawna na temat podmiotów ustawowo uprawnionych do opiniowania projektów ustaw w trybie 34 ust. 3 oraz skutków prawno-konstytucyjnych naruszenia przepisów art. 34 ust. 3 i 34 ust. 7 (stan na dzień 31.08.2005)*, [w:] *Ustawy 2001–2005. Sejm IV kadencji*, Warszawa 2006.

Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza i propozycje, Warszawa 1996.

Uziębło P., *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia*, [w:] *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 2009.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna (bezpośrednia)*, [w:] *Dydaktyka filozofii. Filozofia społeczna, cz. 2, Problemy i dyskusje*, red. S. Janeczek, A. Starościc, Lublin 2022.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.

Uziębło P., *Mechanizmy demokracji partycypacyjnej (demokracji bezpośredniej) a legitymizacja władzy*, [w:] *Prawowitość władzy państwowej*, red. M. Masternak-Kubiak, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Preisner, Wrocław 2014.

Uziębło P., *Kilka uwag o inicjatywie ustawodawczej obywateli w postępowaniu sejmowym z perspektywy dwóch dekad jej funkcjonowania*, [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesa. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

Uziębło P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2022.

Uziębło P., *Obywatele tworzą ustawy. Inicjatywa ustawodawcza obywateli w państwach Europy Środkowej*, Gdańsk 2024.

Walczuk K., *Zasada suwerenności narodu*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, Poznań 2012.

Walczuk K., *Zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, Poznań 2012.

Wawrzyniak J., *Aksjologia referendum konstytucyjnego*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. Staszewski, Warszawa 1997.

Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Wawrzyniak J., *Wstęp*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Wenclik M., *Prawne i pozaprawne uwarunkowania konsultacji społecznych*, Łomża 2016.

Wieruszewski R., *Regulacja praw jednostki w Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawa człowieka. Prawa rodziny, 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN*, red. R. Hliwa, A.N. Schulz, Poznań 2003.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Wiszowaty M.M., *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa*, Warszawa 2010.

Wiszowaty M.M., *Lobbing*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018.

Wiszowaty M.M., *Spółeczna partycypacja w procesie politycznym a prawowitość władzy państwowej (grupy interesu, konsultacje społeczne, lobbing)*, [w:] *Prawowitość władzy państwowej*, red. M. Masternak-Kubiak, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Preisner, Wrocław 2014.

Wojtczak D., *Zasada społeczeństwa obywatelskiego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, red. A. Kalisz, Sosnowiec 2015.

Wojtczek K., *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.

Wojtczek K., *Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego w Trzeciej Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.

Wojtczek K., *Rozdział VIII. Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004.

Woźniczko J., *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, „Opracowania Tematyczne” 2019, nr 666.

Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

Wójcik S., *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?*, [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014.

Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.

Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.

Wronkowska S., *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, red. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Warszawa 1994.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.

Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010.

Wyrzykowski W., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Zakrzewski W., *Organy przedstawicielskie a udział obywateli w konsultacjach*, [w:] *Polityczna organizacja społeczeństwa w Polsce w okresie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, red. M. Szczepaniak, Poznań 1977.

Zaleśny J., *Zasada zaufania jednostki do państwa i prawa w okresie zmiany ustrojowej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.

Zieliński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.

Zięba-Załucka H., *Spółczeństwo obywatelskie a konstytucyjne zasady społeczne*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014.

Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

Zubik M., *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006.

Zwierzchowski K., *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005.

Żak J., *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Żądanie, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/%C5%BC%C4%85danie.html>.

VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6–11 grudnia 1971. Podstawowe materiały i dokumenty, Warszawa 1972.

Artykuły naukowe i glosy

Banaszak B., *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.

Bartnicki S., *Konsultacje społeczne jako aspekt demokracji semibezpośredniej we władztwie gminnym województwa podlaskiego*, „Pogranicze. Studia społeczne” 2014, t. 23.

Borecki P., *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.

Borski M., *O potrzebie reformy polskiego systemu stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4.

Borski M., *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. 16, nr 1.

Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.

Chochowski K., *Zasada pomocniczości jako zasada ustrojowa*, „International Journal of Legal Studies” 2020, nr 8.

Chybalski P., *Kontynuowanie przez Komisję do Spraw Petycji postępowań w sprawie petycji, które zostały wszczęte w kolejnej kadencji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 1.

Cisek-Lachowicz M., Kichewko K., *Dialog obywatelski w praktyce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, nr 2.

van de Donk W., *Subsidiarity as an experience and inspiration: The case for Regionomics in North Brabant*, „European View” 2019, t. 18, nr 1.

Działocha K., *Udział czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, t. 18, nr 665.

- Działocha K., Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3.
- Firek W., *Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 2.
- Florczak-Wątor M., *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 2.
- Fuks T., *Relacja między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską w przyszłej konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6.
- Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica” 1995, nr 28.
- Góral J., *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Góralczyk M.T., *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6.
- Górecki D., *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1982–1985)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1991, nr 45.
- Grajewski K., *Jeszcze raz o referendum przedkonstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Grodzicki R., *Konsultacje społeczne*, „Nowe Drogi” 1987, nr 7.
- Gross A., *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 11.
- Gwiżdż A., *Dyskusje publiczne nad projektami ustawodawczymi*, „Prawo i Życie” 1968, nr 21.
- Gwiżdż A., *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O trybie uchwalania ustaw przez Sejm PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 1.
- Jarosz Z., *Niektóre nowe elementy w organizacji i formach działania Sejmu VI kadencji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 8–9.
- Jaroszyński A., *Kierunki rozwoju administracji socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 3.
- Jaskiernia J., *Ustawowa regulacja konsultacji społecznych i referendum*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 7.

Jaworska-Dębska B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.

Jończyk J., *Rekonstrukcja zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego: podstawowe pojęcia prawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 1.

Juchacz P.W., *Analiza normatywna instytucji wystuchania publicznego. Studium z filozofii publicznej*, „Principia. Pisma koncepcyjne z filozofii i socjologii teoretycznej” 2013, t. 57–58.

Karczmarek A., *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6.

Kędziora P., *The Petitions Committee of the Polish Parliament (Sejm) – the Legal Basis and Practice of Functioning*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022, nr 5(31).

Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.

Klimkowski M., *Polskie unormowania konstytucyjne względem zasady pomocniczości i jej rozwinięcie w ustawach zwykłych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3.

Koksanowicz G., *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.

Kosikowski C., *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

Kruczkowski M., *Zasada pomocniczości w prawie publicznym Włoch*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 1.

Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.

Kubasiewicz J., Gajda S., *Kluczowe znaczenie konsultacji w działalności PZPR*, „Nowe Drogi” 1976, nr 8.

Lewaszkiwicz-Petrykowska M., *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2003, t. 17.

Liżewski B., *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, t. 61, nr 4.

Lorencka M., Bokszczanin I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2(72).

Łużyński W., *Elementy zasady pomocniczości w encyklice Benedykta XVI Caritas in veritate*, „Teologia i Człowiek” 2012, nr 20.

Maj-Waśniowska K., *Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404 [Finanse samorządu terytorialnego, red. L. Patrzalek, H. Kociemska].

Misztal W., *Dialog, to znaczy co?*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego” 2017, nr 1(55).

Mordwiłko J., *Interpretacja art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 1.

Mule R., Walzenbach G., *Introduction: Two spaces of subsidiarity?*, „Commonwealth & Comparative Politics” 2019, t. 57, nr 2.

Musialik T., *Stosowanie zasady pomocniczości na gruncie traktatu z Lizbony*, „Modern Management Review” 2013, t. 8, nr 4, <https://doi.org/10.7862/rz.2013.mmr.51>.

Nowotarski B., *Kryzys zasady przedstawicielstwa a odpowiedzialność władzy w demokracji. Próba konceptualizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.

Odrowąż-Sypniewski W., *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji (w okresie 20 października 1997 r. – 20 października 2000 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, t. 9, nr 2(43).

Ożóg M., *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5(130).

Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

Pawłowska A., Radzik K., *Instytucjonalno-prawne warunki partycypacji i dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym (na przykładzie wybranych miast)*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 3.

Pietrzak J., *Problemy konstytucyjne w programie i działaniu Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP)*, „Przegląd Sejmowy” 1995, t. 3, nr 11.

Podemski K., *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2.

Przygodzki J., *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2010, t. 311, nr 3270.

Pudło A., *Przestrzeganie zasady pomocniczości w parlamencie*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, nr 13.

Pułło A., *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.

Pułło A., *Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w systemie zasad konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Studia prawnoadministracyjne” 2012, t. 28 [Księga jubileuszowa profesora Eugeniusza Bojanowskiego, red. T. Bąkowski, K. Żukowski].

Radajewski M., *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.

Rytel-Warzocha A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.

Rytel-Warzocha A., *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.

Sanetra W., *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12.

Sarnecki P., *Dopuszczalność i konsekwencje wycofania projektów konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.

Sarnecki P., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12.

Skotnicki K., *Instytucje sprawowania władzy przez suwerena w świetle Konstytucji z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.

Spieker M., *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1.

Stadniczeńko S.L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

Staśkiewicz W., *Model legislacji do wymiany*, „Decydent & Decision Marker” 2008, <http://decydent.pl/stanowienie-prawa-2/>.

Szmyt A., *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.

Szmyt A., *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 1.

Szmyt A., *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.

Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3 [Wybrane zagadnienia nowej konstytucji, red. A. Szmyt].

Szmyt A., *Opinia prawna w sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.

Szmyt A., *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2.

Szmyt A., *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli (opinia)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.

Szmyt A., *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, nr 1.

Tkaczyk E., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle koncepcji suwerenności narodu. Wybrane zagadnienia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, nr 1.

Trzciniński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.

Uziębło P., *Cechy procesu prawodawczego w demokracji partycypacyjnej*, „Gubernaculum et Administratio” 2024, nr 1(29).

Uziębło P., *Glosa do postanowienia SN z dnia 9 września 2010 r., III SO 16/10*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.

Uziębło P., *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.

Uziębło P., *Konstrukcja prawna i funkcjonowanie instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej w państwach Europy Centralnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14.

Uziębło P., *Suwerenność ludu (narodu) w Polsce – zasada ustrojowa czy mit założycielski?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.

Uziębło P., *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4.

Wacinkiewicz D., *Horyzontalny wymiar zasady subsydiarności – uwagi w kontekście koncepcji decentralizacji i samorządu terytorialnego Tadeusza Bigi*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2021, nr 4058.

Wichrowska W., Iłowiecki R., *Epidemia w legislacji – mankamenty procesu tworzenia prawa*, „Lingua Legis” 2021, nr 29.

Winczorek P., *Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.

Wiszowaty M.M., *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5.

Wołpiuk W., *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3.

Wójcicka E., *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 4.

Wronkowska S., *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1.

Wronkowska S., *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.

Wronkowska S., Wróblewski J., *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6.

Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3.

Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13.

Zawadzka B., *Konsultacje społeczne i referendum w PRL*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3.

Zawadzka B., *Samorząd terytorialny w świetle regulacji ustawowych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.

Zawadzki S., *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 2.

Zięba-Załucka H., *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo – Ekonomia” 2001, t. 30.

Zięba-Załucka H., *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4.

Zubik M., *Informacja na temat podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2.

Opinie prawne

Bińkowska B., *Notatka w sprawie założeń zmian ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, BEOS-WP-1083/24, opinia niepublikowana.

Chybalski P., *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmian w regulaminie Sejmu służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich*, BASWAUiO-2447/16, opinia niepublikowana.

Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do części projektu ustawy budżetowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 1.

Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie wykładni niektórych przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 1.

Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie zakresu obowiązku przeprowadzania konsultacji dotyczących poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 3.

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 14 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 3.

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 3.

Działocha K., Gwiżdż A., Sarnecki P., *Opinia prawna w przedmiocie przewidywanych skutków przywrócenia „mocy obowiązującej” projektom konstytucji zgłoszonym w toku poprzedniej kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2.

Gierach E., *Opinia prawna w sprawie weryfikacji prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniach wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym*, BEOS-WPP-983/24, opinia niepublikowana.

Juchniewicz J., *Opinia w przedmiocie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk 389)*, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/F431E7E731597300C1258B2A003BBD27/%24File/i1174-24A_JJ.pdf.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dot. art. 8 projektu ustawy o jawności prac legislacyjnych i zawodowej działalności lobbingsowej*, druk nr 2188, Sejm IV kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2188>.

Kubuj K., *Opinia prawna na temat niektórych aspektów prawnych wysłuchania publicznego, o którym mowa w rozdziale 1a Regulaminu Sejmu*, BAS-WAUiP-680/11, opinia niepublikowana.

Kuca G., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/457CD507A2FF7DE2C1258B2E0030DD29/%24File/i1174-24A_GK.pdf.

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat dopuszczalności reprezentowania podmiotu zgłoszonego do wysłuchania publicznego przez członka komisji*, BEOS-WPP-1034/24, opinia niepublikowana.

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat udziału małoletniego w wysłuchaniu publicznym*, BEOS-WPP-1026/24, opinia niepublikowana.

Patyra S., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/FE91D15E751FAC14C1258B2A003AAB28/%24File/i1174-24A_SP.pdf.

Radziewicz P., *W sprawie zgodności projektowanego 70c ust. 7 Regulaminu Sejmu z art. 78 Konstytucji (tzw. publiczne wysłuchanie)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, nr 1.

Strony internetowe

Obywatelskie wysłuchanie publiczne dotyczące zmian w podstawie programowej (język polski), <https://www.wysluchanieobywatelskie.pl/#regulamin>.

Obywatelskie wysłuchanie publiczne w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, czyli tzw. ustawy o sześciolatkach. Raport podsumowujący, <https://szesciolatki-wysluchanieobywatelskie.mystrikingly.com/>.

Siedem zasad konsultacji to element Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/&ved=2ahUKEwjH3NeRto2GAxUYcPEDHXfSCtEQFnoECB8QAQ&usg=AOvVaw2LPUnoy_S9lpFQSHUxDSUn.

<https://www.dobrowol.org/publicznewysluchanie/publicznewysluchanie.html>.

https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_PROJEKTY&NrKadencji=10&Wsk=.

<https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,96.html#collapseKonsultacje>.

<https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,224.html#collapseKonsultacje>.

<https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,233.html#collapseOpinie>.