

Streszczenie rozprawy doktorskiej

Institucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie RP

Uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących różnych dziedzin życia publicznego umożliwiają mechanizmy demokracji partycypacyjnej, nazywane także instytucjami partycypacji obywatelskiej. Są to środki, za pomocą których obywatele mogą wpływać w sposób wiążący bądź niewiążący na ostateczne rozstrzygnięcia z zakresu władztwa publicznego, zarówno na poziomie ogólnokrajowym jak i lokalnym. Na szczeblu centralnym jedną ze sfer funkcjonowania państwa, w której przepisy prawa dopuszczają partycypację obywateli, jest stanowienie ustaw. Obecność czynnika społecznego w procesie prawotwórczym, stanowi jedną z gwarancji racjonalnego i społecznie akceptowanego prawa.

Mając to na uwadze, w dysertacji przeprowadzono analizę instytucji umożliwiających partycypację w procesie legislacyjnym. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa Sejm, w którym rozpoczyna się postępowanie ustawodawcze. Przedmiotem badań uczyniono zatem instytucje partycypacji obywatelskiej, które mogą zarówno zainicjować lub zainspirować postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP (mowa o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej i petycjach składanych do Sejmu RP), jak i wystąpić w trakcie tego postępowania (tak jak konsultacje społeczne czy wysłuchanie publiczne).

Koncepcja demokratycznego procesu ustawodawczego wymaga, aby prawo tworzone było z udziałem obywateli. Pomimo doniosłości znaczenia tego udziału, w praktyce ustawodawczej od lat ograniczano rzeczywisty wpływ partycypacji obywatelskiej na działalność ustawodawczą Sejmu. Chęć poznania przyczyn deprecjacji roli czynnika społecznego w sferze ustawodawczej przesądziła o podjęciu badań nad zagadnieniem uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia ustaw w Sejmie. Celowość i aktualność poruszanej tematyki znalazły dodatkowe uzasadnienie w jednym z tzw. kamieni milowych czyli warunków, których spełnienie determinowało uruchomienie środków finansowych z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). W ramach reformy przewidziano nowelizację Regulaminu Sejmu, wprowadzającą m.in. obowiązek oceny skutków regulacji i konsultacji społecznych dla projektów ustaw poselskich i senackich. Rozwiązania

mające na celu zwiększenie partycypacji w postępowaniu ustawodawczym weszły w życie stosunkowo niedawno, tj. 31 października 2024 r.

Kierując się wskazanymi motywami, za cel badań obrano identyfikację czynników wpływających na efektywność partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw w Sejmie. W szczególności, dokonano oceny podstaw prawnych analizowanych instytucji partycypacji obywatelskiej pod kątem tego, czy stwarzają one realne możliwości udziału obywateli w procesie legislacyjnym. Dla potrzeb realizacji przyjętego celu badawczego, w dysertacji poddano weryfikacji następujące hipotezy badawcze:

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. Usprawnienie tych form uczestnictwa obywateli w procesie ustawodawczym wymaga zmiany ich ustawowych i regulaminowych podstaw prawnych.

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 wpływ miały 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.

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.

Weryfikacja wymienionych hipotez badawczych zasadniczo przebiegła pomyślnie i pozwoliła na potwierdzenie czterech z pięciu hipotez badawczych. Potwierdzenia nie znalazła ostatnia hipoteza szczegółowa. Dowiedziono, że 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 zauważono to na przykładzie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Instytucja ta pełni funkcję inicjującą. Dzięki możliwości wszczęcia postępowania ustawodawczego ma ona realny wpływ na system prawny, jednak po prześledzeniu praktyki jej stosowania, należy wnioskować, że wpływ ten jest pozorny.

Weryfikacji hipotez badawczych dokonano poprzez analizę czterech obszarów badawczych, odpowiadających poszczególnym rozdziałom dysertacji.

Rozdział I poświęcono genezie mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Przedstawiono w nim historyczny rozwój instytucji partycypacyjnych w trzech okresach: w dwudziestoleciu międzywojennym (1919–1939), po II wojnie światowej (1947–1989) oraz w czasie transformacji ustrojowej (1989–1997), ze szczególnym uwzględnieniem prac nad Konstytucją RP. Pominięto lata 1939–1947 z uwagi na wyjątkowy charakter tego okresu. Każdy podrozdział zawiera analizę: regulacji prawnych, praktyki udziału obywateli w procesie legislacyjnym oraz stanowiska doktryny.

W rozdziale II poszukiwano konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa. Na podstawie przepisów Konstytucji RP, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny dokonano analizy sześciu zasad: dialogu społecznego, pomocniczości, dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego, zwierzchnictwa Narodu oraz społeczeństwa obywatelskiego. Każdej z nich poświęcono osobny podrozdział.

W rozdziale III badano konstytucyjne instytucje partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia ustaw. Rozdział ten został podzielony na dwa podrozdziały.

Pierwszy poświęcono obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, drugi zaś – petycjom składanym do Sejmu. W podrozdziałach przedstawiono zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz przebieg postępowania z tymi instytucjami. W szczególności podkreślano ich znaczenie jako narzędzi demokracji partycypacyjnej w procesie legislacyjnym.

Rozdział IV dotyczy pozakonstytucyjnych instytucji partycypacji obywatelskiej. Omówiono w nim podstawy prawne konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu podmiotowego, przedmiotowego i procedury stosowania tych instrumentów. W punkcie poświęconym partycypacyjnej naturze tych instytucji odwołano 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 opatrzone uwagami wprowadzającymi i wnioskami. W zakończeniu dokonano weryfikacji postawionych hipotez badawczych, a także sformułowano uwagi *de lege ferenda*, których uwzględnienie będzie sprzyjać demokratyzacji procesu stanowienia ustaw w Sejmie.

Badania przeprowadzono za pomocą charakterystycznej dla opracowań z zakresu nauk prawnych metody formalno-dogmatycznej, analizując obowiązujące regulacje prawne dotyczące instytucji partycypacji obywatelskiej, orzecznictwo oraz literaturę przedmiotu – głównie z zakresu prawa konstytucyjnego, a ze względu na interdyscyplinarność zagadnienia – również z innych nauk społecznych. Proces kształtowania się partycypacji obywatelskiej w polskiej tradycji ustrojowej badano metodą historyczno-opisową. Ocena efektywności instytucji partycypacyjnych w procesie ustawodawczym została oparta na obserwacji praktyki sejmowej, w tym analizie danych dotyczących częstotliwości ich wykorzystywania. W rozprawie dokonywano oceny funkcjonalności krajowych rozwiązań prawnych, dlatego nie zastosowano w niej metody prawno-porównawczej.

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, Sejm, proces ustawodawczy, ustawa, demokracja