

**Dekada publicznego wysłuchania w Polsce.
Główne wnioski.
Propozycje kierunku rozwoju.**

Paweł Dobrowolski

Spis Treści

1. Streszczenie	4
2. Prawo wysłuchania publicznego staje się zwyczajem	7
2.1. Wprowadzenie wysłuchania publicznego w Polsce.....	7
2.2. Polityczno-ustrojowa granica skuteczności wysłuchań publicznych w Sejmie	8
2.2.1. Pierwsze wysłuchania	9
2.2.2. Drugie wysłuchanie w Sejmie – granice dla wysłuchań w polskim porządku konstytucyjnym	10
2.2.3. Dotychczasowe próby rozszerzenia stosowania wysłuchania publicznego w Sejmie	14
2.3. Czy wysłuchanie jest właściwym narzędziem dalszego zwiększania przejrzystości	
stanowienia prawa?	15
3. Czy Polska z publicznym wysłuchaniem jest lepszym państwem?	19
3.1. Demokratyzacja wpływu na tworzenie prawa buduje społeczeństwo obywatelskie	19
3.2. Naprawa procesu prawotwórczego poprzez jego upolitycznienie	20
3.3. Wysłuchanie to jedyna część ustawy lobbingowej, która przyniosła realny efekt	21
4. Główne wady obecnego sposobu wdrożenia publicznego wysłuchania.....	24
4.1. Stenogram jest nieprzydatny, potrzebne jest podsumowanie.....	24
4.2. Podsumowania winny się ukazywać bezzwłocznie	24
4.3. Tajne publiczne wysłuchanie	24
5. Powszechna, a błędna krytyka wysłuchania publicznego.....	26
5.1. Ocena projektów autorstwa rządu-parlamentu.....	27
5.1.1. Rzadko stosowana.....	28
5.1.2. Mało uczęszczane	31
5.1.3. Fakultatywne.....	37
5.1.4. Brak obowiązku stosowania pozyskanych w wysłuchaniu informacji	42
5.2. Wysłuchanie publiczne „wykorzystywane” do lobbingu	44
5.3. Konfrontacyjne	48
5.4. Brak dyskusji i odnoszenia się do wypowiedzi innych.....	57
5.5. Wpisane do niewłaściwej ustawy	58
6. Zmiany do wdrożenia.....	62
6.1. Podsumowanie zamiast stenogramu	62
6.2. Informacje o mówcach.....	64
6.3. Otworzyć wysłuchanie dla widzów - obserwacja bez prawa głosu	67
6.4. Wysłuchania poza Sejmem i poza Warszawą.....	67
6.5. Odnoszenie się do wypowiedzi podczas wysłuchania publicznego.....	67
7. Zmiany do rozważenia	69
7.1. Zwiększenie kontrolnej roli Sejmu	69
7.1.1. Uczynić wysłuchanie publiczne narzędziem kontrolnym Sejmu	74
7.1.2. Władzy świeczkę, a opozycji ogarek	75
7.1.3. Umożliwić konfrontowanie zeznań.....	78
7.1.4. Prawo do wezwania na publiczne wysłuchanie	79
7.1.5. Dotychczasowe doświadczenia z komisjami śledczymi	81
7.1.6. Wzywanie na świadka przez parlamentarzystów amerykańskich.....	82
7.2. Wprowadzić wysłuchania publiczne we władzach lokalnych	88
7.2.1. Wpływ obywateli na władzę lokalną tworzy społeczność demokratyczną i przesądza o jakości	
demokracji jako takiej.	88
7.2.2. Polskie samorządy nie są samorządne, a to należy już zmienić	88
7.2.3. Dotychczasowe propozycje uobywatelnienia samorządów są niewystarczające	89
7.2.4. Wprowadzić wysłuchanie publiczne w samorządach	91
7.3. Obowiązkowe wysłuchanie publiczne ustawy budżetowej	95
8. Bibliografia	96
9. Załącznik I Wysłuchania publiczne przeprowadzone w Sejmie	103
10. Załącznik II Oddalone wnioski o wysłuchanie w Sejmie.....	110
11. Załącznik III Wysłuchania publiczne w amerykańskim porządku prawnym i	
zwyczaju	119

11.1.	Wysłuchania w kongresie USA	122
11.2.	Wysłuchania w parlamentach stanowych	124
11.2.1.	Montana – obowiązkowe wysłuchanie	124
11.2.2.	Maine – każdy może się wypowiedzieć, chyba że przewodniczący zadecyduje inaczej	126
11.2.3.	Arkansas – każdy może się wypowiedzieć, po uzyskaniu zgody komisji	127
11.2.4.	Texas – obowiązkowe wysłuchanie publiczne w Senacie	128
11.2.5.	Kalifornia obowiązkowe wysłuchania	133
11.3.	Wysłuchanie na poziomie lokalnym	135
11.3.1.	Źródła wysłuchań publicznych we władzach lokalnych	135
11.3.2.	Wielość procedur i reguł	137
11.3.3.	A jednak potrzebne?	140
11.4.	Agencje władzy wykonawczej	148
11.4.1.	Początki wysłuchań administracyjnych	152
11.4.2.	Administrative Procedure Act	155
11.4.3.	Ustawy ustanawiające agencje, zwyczaj agencji i procedury sądowe	157
11.4.4.	Podsumowanie	158
11.5.	Sądy federalne, stanowe i lokalne	160
11.5.1.	Wysłuchanie publiczne, czyli jawność zarzutów i obrony	160
11.5.2.	Kształtowanie procedury sądowej oraz kodeksu postępowania	161
11.5.3.	Przesłuchania nominacyjne na stanowiska sędziowskie	165
12.	Załącznik IV Wybór publikacji o amerykańskim wysłuchaniu publicznym	172
12.1.	Książki kodyfikujące precedensy i zwyczaj parlamentarny:	172
12.2.	Publikacje naukowe i poradniki o wysłuchaniach w kongresie	174
12.3.	Ważniejsze wyroki sądowe	175

1. Streszczenie

I. Wysłuchanie publiczne pozwoliło aspirować obywatelom bez koneksji do wpływania na rządzących. By wejść do Sejmu nie trzeba już znać posła, który załatwi zaproszenie. Procedura wejścia na wysłuchanie publiczne jest prosta, otwarta i identyczna dla wszystkich obywateli. To, że w wypadku odmowy zwołania wysłuchania obywatele czasem organizują je poza Sejmem, jest najlepszym dowodem istniejącego zapotrzebowania na taką instytucję.

Wysłuchanie publiczne zostało wdrożone w Polsce jako narzędzie zwiększenia przejrzystości prac Sejmu. Od czasu uchwalenia przepisów wprowadzających tę instytucję poszerzono przejrzystość prac sejmowych komisji i podkomisji także innymi metodami:

- w salach posiedzeń zainstalowano kamery,
- obrady są transmitowane oraz udostępniane w internetowym archiwum nagrań.

Element zwiększania przejrzystości nie jest już w wysłuchaniu publicznym kluczowy.

II. Można i trzeba usunąć wady obecnego wysłuchania. Można też pokusić się o zastosowanie wysłuchania publicznego do zwiększenia kontroli władzy na poziomie centralnym oraz do wzmocnienia udziału obywateli we władaniu dobrem wspólnym na poziomie lokalnym.

Model wysłuchania wprowadzony w Sejmie ma liczne wady. Przede wszystkim nie przewiduje istotnych zabezpieczeń proceduralnych. Wysłuchanie publiczne od innych form komunikacji między władzą i obywatelami różnią procedury, które mają je chronić przed manipulacją. Obecnie naszemu wysłuchaniu publicznemu brakuje zwłaszcza:

- **podsumowania** - przeprowadzona debata publiczna pozostaje bezużyteczna, bez poprawnego sformułowania wypływających z niej wniosków;
- **informacji o świadkach uczestniczących w wysłuchaniu** - pozwoliłyby one lepiej zrozumieć motywacje uczestników oraz interesy, które reprezentują;
- **jasno przypisanej odpowiedzialności za zwołanie lub niezwołanie wysłuchania** - decyzja zbiorowa w postaci głosowania komisji rozmywa odpowiedzialność. Decyzją o wysłuchaniu obciążyć należy jednoosobowo przewodniczącego komisji, tak byśmy mogli zapamiętać, który konkretnie polityk odpowiada za brak zwołania lub niepotrzebne zwołanie wysłuchania publicznego.

Ale naprawa sejmowego wysłuchania publicznego to dopiero początek. Należy również wprowadzić wysłuchania publiczne na poziomie lokalnym, w celu poddania władz samorządowych większej kontroli lokalnych społeczności oraz zwiększenia udziału obywateli w lokalnych decyzjach.

Pod rządami obecnej konstytucji można także nieznacznie przeformułować sejmowe wysłuchanie w kierunku poselskiego narzędzia do kontroli pozostałych władz. Gdyby powstawała nowa konstytucja, należy zapewnić realną kontrolę władzy ustawodawczej nad wykonawczą i sądowniczą, poprzez wzmocnione wysłuchania publicznego i ustrukturyzowanie go jako narzędzi kontroli.

III. Wysłuchanie publiczne w Polsce doczekało się całkiem sporej literatury krytycznej. Główne zarzuty - że jest zbyt rzadko organizowane, że cieszy się małym zainteresowaniem obywateli, że o jego zorganizowaniu decyduje widzimisię rządzącej koalicji - są w istocie zarzutami pod adresem obecnego porządku konstytucyjnego, a zwłaszcza wykastrowania kontrolnej roli legislatury.

Rzeczywiste rozliczanie prac rządu i nadzorowanie jego zamierzeń ustawodawczych poprzez wysłuchanie publiczne jest możliwe tylko w ustroju większościowo-prezydenckim. W naszym ustroju podział władz, ich wzajemne powstrzymywanie się i przeciwważenie istnieją w stopniu szczątkowym. Zamiast trzech odrębnych władz mamy rządo-parlament. Szeregowi posłowie partii rządzącej nie rozliczają i nie będą rozliczać swoich partyjnych zwierzchników zasiadających w Radzie Ministrów.

Przy takim porządku konstytucyjnym, gdy premier ma wolę przepchać ustawę, żadne rozwiązania wykazujące ułomności ustawy, typu wysłuchanie publiczne czy ocena skutków regulacji, go nie powstrzymają. Fakty przemawiające przeciw proponowanej ustawie, przegrają z wolą polityczną niepodzielonej władzy wykonawczo-ustawodawczej. Usiłowanie tworzenia z wysłuchania publicznego o wiele bardziej istotnego elementu podziału i kontroli władzy, przy obecnej konstytucji grozi złamaniem lub wyeliminowaniem tej pożytecznej instytucji umocowanej zaledwie na poziomie ustawowym i regulaminowym.

IV. Część rodzimej krytyki polskiego wysłuchania publicznego wynika z niezrozumienia, jaka jest istota tej instytucji w państwach, z których pochodzi. W USA, gdzie wysłuchania upowszechniono najwcześniej i do dziś stosuje się je najczęściej, „hearing” ma wiele znaczeń i odgrywa rolę we wszystkich trzech gałęziach władzy (wykonawcza, ustawodawcza, sądownicza) oraz na wszystkich trzech jej poziomach (federalny, stanowy, lokalny). Pod tą samą nazwą funkcjonują tam instytucje zgoła różne, co umyka uwadze części polskich komentatorów. Większość z nich czerpie tezy z literatury na temat lokalnych wysłuchań publicznych w USA, a wnioski przenosi na wysłuchania w Kongresie. Te dwa public hearing to dwie różne instytucje. By uniknąć podobnych nieporozumień prezentuję w załączniku zarys amerykańskich wysłuchań publicznych.

V. Przemiana poddanych w obywateli

Wysłuchania budują w uczestnikach poczucie przynależności do wspólnoty politycznej. Mogą być i zazwyczaj są areną spotkania przeciwników i zwolenników jakiejś sprawy, są również spotkaniem oponentów z władzą. Są po prostu spotkaniem! Spotykając się obywatele - nawet jeśli wyjdą z wysłuchania wściekli, bo nie zmienili zamierzeń władzy lub poczuli się zlekceważeni - potwierdzają przynależność do wspólnoty. Wysłuchanie budzi aspiracje obywatelskie. Daje każdemu możliwość udziału w tworzeniu prawa lub nadzorowaniu władzy; pogłębia też świadomość tego, że wpływ na kształt prawa jest normalną obywatelską czynnością, a nie przywilejem zarezerwowanym dla nielicznych. Nawet jeśli wysłuchania są niedoskonałe i nie spełniają wszystkich oczekiwań, to budują ideał obywatela jako podmiotu, a nie przedmiotu życia społecznego. A możliwość choćby niedoskonałego uczestniczenia w życiu politycznym jest lepsza niż brak takiej możliwości.

Zamiast ograniczać wysłuchania, czy pod hasłami większej partycypacji obywateli przepoczwarzać je w skomplikowany rytuał odbywany wedle reguł narzucanych przez polityczny establishment, należy wysłuchanie przekształcić w instrument kontroli Sejmu nad pozostałymi władzami oraz upowszechniać je na poziomie samorządów.

VI. Proponowane w niniejszym tekście zmiany w porządku prawnym

1. Wysłuchanie w Sejmie – małe zmiany:

- (i) po każdym wysłuchaniu przygotować sprawozdanie streszczające argumenty za i przeciw oraz wnioski z wysłuchania - 10 stron dla przewodniczącego, po 3 strony dla każdej grupy posłów reprezentujących 1/3 komisji. Brak streszczenia przygotowanego

przez przewodniczącego w terminie 5 dni po wysłuchaniu = brak uposażenia poselskiego dla przewodniczącego komisji za jeden miesiąc.

(ii) w dniu wysłuchania należy publicznie udostępnić informacje o świadkach stających na wysłuchaniu, obejmujące co najmniej życiorys oraz roczne sprawozdania podatkowe za ostatnie trzy lata.

➔ więcej na stronie 62 w sekcji „6. Zmiany do wdrożenia”

2. Wysłuchanie w Sejmie – duże zmiany:

(i) przeformułować wysłuchanie publiczne w narzędzie kontrolne Sejmu. Obecne wysłuchanie, na które obywatele zgłaszają się sami, powinno się przekształcić w wysłuchanie, do udziału w którym osoby posiadające przydatne posłom informacje są wzywane przez komisję. A komisja powinna mieć uprawnienie do karania za nieprawdziwe odpowiedzi (jak składanie fałszywych zeznań w postępowaniu karnym) oraz zarządzania doprowadzenia przed komisję (kara aresztu do roku oraz grzywny orzekana przez komisję i zatwierdzana przez Sejm)

(ii) obowiązkowe wysłuchanie w sprawie ustawy budżetowej

➔ więcej na stronie 69 w sekcji „7.1 Zwiększenie kontrolnej roli Sejmu”

3. Wysłuchanie publiczne w samorządach - przy wybranych decyzjach władzy lokalnej wysłuchanie powinno być obowiązkowe. Ogólne ramy tego rozwiązania należałoby zawrzeć w ustawie, a szczegółowe procedury ustalałby każdy samorząd.

➔ więcej na stronie 88 w sekcji „7.2 Wprowadzić wysłuchania publiczne we władzach lokalnych”

VII. Książka niniejsza będzie krytykowana. Najpewniej za ton i metodę.

Nie udaję bezstronnego obserwatora. Wymyśliłem wprowadzenie do polskiego porządku prawnego i zwyczaju wysłuchania publicznego jako sposobu na demokratyzowanie naszych stosunków. Lobbowałem za jego wdrożeniem w tej formie - skutecznie.

Pisząc nie korzystam z form bezosobowych, pozorujących „naukowy” obiektywizm. Piszę od siebie. Nie chowam się za niedomówieniami uwielbianymi w dyskusjach osób piastujących u nas funkcje naukowe. Gdy widzę błędy piszących o wysłuchaniu, nazywam je błędem. Ani nie tworzę, ani nie postuluję tworzenia teoretycznych konstruktów, tam gdzie uważam je za zbędne. Nad sztuczne teorie przedkładam pragmatyczny empiryzm.

Niniejsza książka składa się z trzech elementów. Po pierwsze, daję subiektywny opis wdrożenia wysłuchania publicznego do naszego prawa i obyczaju. Po drugie, odnoszę się do krytyki tej instytucji, która narosła przez minioną dekadę. I po trzecie, proponuję ulepszenia i rozszerzenia stosowania wysłuchania publicznego, w oparciu o bogatą praktykę amerykańską, której liczne przykłady podaję w tekście i załącznikach.

Krytykom z góry dziękuję za zainteresowanie tematem i życzę, by napisali lepszy tekst o wysłuchaniu. A wszystkim czytelnikom pożytecznej i inspirującej lektury!

2. Prawo wysłuchania publicznego staje się zwyczajem

Większość dotychczasowej literatury na temat wysłuchania publicznego stanowi formalno-prawną analizę tej instytucji. W niniejszym rozdziale uzupełniam te teksty opisem tego, jak wprowadzono wysłuchanie do naszego prawa oraz nieco dłuższym wywodem, jak literatura prawa przyswojona została przez jej użytkowników.

2.1. Wprowadzenie wysłuchania publicznego w Polsce

Ponad dekadę temu za pośrednictwem Instytutu Sobieskiego polski czytelnik po raz pierwszy otrzymał opis angloamerykańskiej instytucji publicznego wysłuchania wraz z propozycją wprowadzenia jej w Polsce¹.

Tekst ów napisaliśmy, by propagować wprowadzenie publicznego wysłuchania w Polsce. Stanowił on naszą² odpowiedź na sposób prowadzenia pracy w sejmowych komisjach i podkomisjach. Procedowanie tam było wysoce nieprzejrzyste i przyznawało zbyt duży wpływ na powstające regulacje ustosunkowanym załatwiaczom, udającym obiektywnych ekspertów.

Bardziej podoba się nam praktyka amerykańska, która pozwala obywatelom obserwować na żywo prace komitetów i podkomitetów legislatury oraz dąży do możliwie jawnego wyważenia sprzecznych interesów w celu maksymalizowania dobra wspólnego. Wychodzimy z założenia, że lepiej zderzyć argumenty przedstawicieli różnych grup na wyrównanych warunkach i w sposób widoczny dla współobywateli, niż udawać, że „obiektywni” eksperci lub „bezsronne” autorytety w niedostępnych zwykłym obywatelom zakamarkach Sejmu apolitycznie dbają o dobro wspólne.

Dzięki wysiłkowi Pawła Szałamachy, ówczesnego prezesa Instytutu Sobieskiego, nie tylko spopularyzowano zalety publicznego wysłuchania w mediach, ale również - w maju 2005 - przedstawiono Sejmowi petycję jedenastu organizacji społecznych nawołującą do wdrożenia tej instytucji w polskim parlamencie. Ku naszemu szczeremu zdziwieniu w ostatnich tygodniach Sejmu czwartej kadencji do ustawy lobbingowej (ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa) wpisano artykuł 8, który stanowi:

Art. 8. 1. Po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu.

Jestem przyzwyczajony, że publikuję i dyskutuję propozycje ulepszeń urządzeń społeczno-gospodarczych, a ich efekt jest mocno niepewny i jeśli kiedykolwiek się pojawi to po wielu miesiącach, o ile w ogóle. Szybkie wdrożenie wysłuchania publicznego - jak nam tłumaczyły osoby bliskie tworzeniu ustawy o lobbingu - było możliwe ze względu na ówczesny klimat

¹ Paweł Dobrowolski, Łukasz Gorywoda, „Publiczne Wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli”, Instytut Sobieskiego, Warszawa, listopad 2004

² Zanim tekst powstał, w gronie kilkunastu magistrantów prawa, zgromadzonych dzięki uprzejmości i pomocy doktora Rafała Stroińskiego, przez kilkanaście tygodni prowadziliśmy seminarium o wysłuchaniu publicznym. Razem zbieraliśmy i dyskutowaliśmy informacje o wysłuchaniu publicznym na całym świecie. Bez ich pomocy i inspiracji tekst ten nigdy by nie powstał. Przez upływ czasu z tego grona pamiętam tylko niektórych uczestników: Marta Jaczewska, Witold Janiszewski, Agnieszka Jańczuk, Marcin Łolik, Łukasz Gorywoda, Anna Rutkowska-Brdulak, Przemysław Szymański. Wszystkim dziękuję. Tych, których pominąłem, przepraszam.

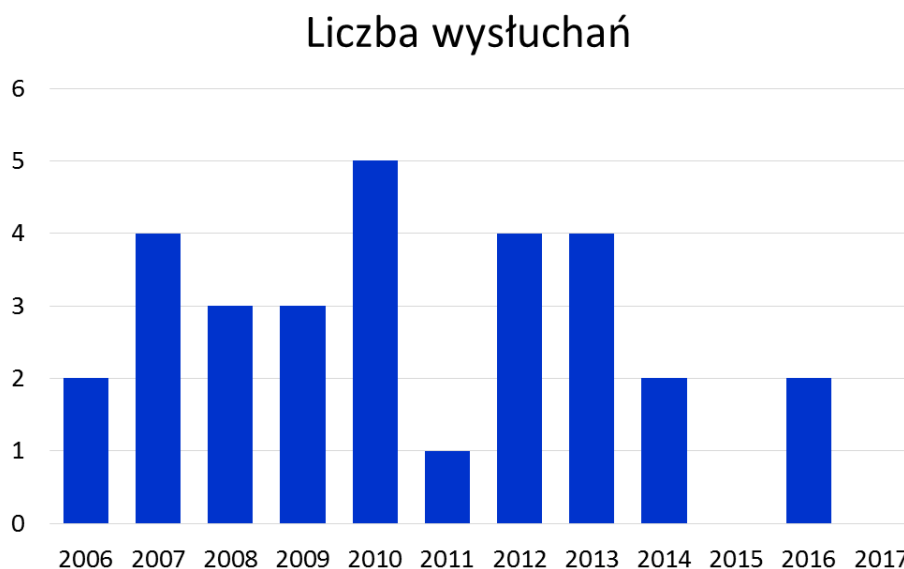
polityczny. Projekt ustawy o lobbingu po długich pracach³ okazał się być wyprany z treści i skutków, co w tamtej atmosferze, wiążącej lobbing z korupcją, i wobec nieuchwalenia podobnej ustawy w poprzedniej kadencji, było dla posłów kłopotliwe.

Rok 2004 to końcówka rządów SLD, pamiętna z wielu afer, w tym bezpośrednio związanych z tworzeniem prawa, jak afera Rywina, afera wokół ustawy o grach losowych, czy afery wokół ustawy o biopaliwach. Pomysł wysłuchania publicznego był w tych warunkach przydatny: na tyle nowatorski, by okraszyć ustawę lobbingową ustępstwem na rzecz obywateli domagających się wglądu w proces tworzenia prawa, a na tyle nieinwazyjny, by nie było ryzyka zbytniego naruszenia status quo.

Na podstawie delegacji z art. 8 ustawy lobbingowej, w pierwszych tygodniach piątej kadencji uchwalono⁴ zmiany do regulaminu Sejmu, które umożliwiły przeprowadzenie wysłuchania publicznego:

Art. 70a. 1. W odniesieniu do projektu ustawy może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne.

Przez dekadę, która upłynęła od wprowadzenia wysłuchań publicznych do naszego prawa, w Sejmie miało miejsce 29 wysłuchań⁵:



Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów komisji sejmowych, patrz załącznik I

2.2. Polityczno-ustrojowa granica skuteczności wysłuchań publicznych w Sejmie

Pierwszych kilka wysłuchań publicznych ustaliło sposób stosowania litery prawa o wysłuchaniu, który bez większych zmian trwa do dziś. Nasze wysłuchania charakteryzuje ograniczenie tematyki do ustaw oraz tych kwestii, które nie są zasadniczo sprzeczne z wolą

³ Historię prac nad ustawami o lobbingu dość szczegółowo przedstawia Marcin Wiszowaty w: Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Przegląd Sejmowy, Rok XIV 5(76)/2006 na s 48-54

⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2006 r. Nr 15, poz. 194.

⁵ Dane na 10 kwietnia 2017, na podstawie biuletynów komisji, więcej informacji w „9. Załącznik I Wysłuchania publiczne przeprowadzone w Sejmie”

polityczną rządzącej koalicji; udział wziąć może każdy, kto się zgłosi w ramach prostej procedury; dyskusja podczas wysłuchań sprowadza się do krótkich wypowiedzi licznych świadków; a władza może, ale nie musi korzystać z zawartych w nich sugestii⁶.

Oś oceny	Ocena
Kto decyduje o zwołaniu wysłuchania?	Komisja sejmowa w głosowaniu, na wniosek posła, który nie musi być członkiem komisji.
Kto uczestniczy?	Każdy, kto zgłosi się zgodnie z prostą procedurą.
Jak komunikują się uczestnicy i jak podejmują decyzje?	Krótkie oświadczenia świadków. Uczestnicy nie dyskutują i nie podejmują decyzji.
Jak komunikacja wpływa na działania władz?	Przedstawiciele władz przyjmują wygłoszone tezy do wiadomości; mogą, ale nie muszą brać ich pod uwagę.

2.2.1. Pierwsze wysłuchania

W lutym 2005, jeszcze zanim Sejm zainteresował się wysłuchaniem publicznym, Marek Balicki, minister zdrowia w rządzie Marka Belki, przeprowadził "Wysłuchanie Opinii Publicznej" na temat liberalizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii⁷.

Deбата przebiegała w sposób czytelny dla obserwatorów, sprawny i zdyscyplinowany. Ministerstwo Zdrowia przeprowadziło wysłuchanie w oparciu o całkiem zgrabny regulamin⁸, który prawie w całości nadaje się do wykorzystania przez osoby przygotowujące kolejne publiczne wysłuchania. Samo wysłuchanie nie miało jednak wpływu na stanowione prawo, było raczej próbą zdobycia popularności i wykazania otwartości na świeże pomysły przez polityka ze skompromitowanego i gasnącego SLD.

Zmiany w regulaminie sejmowym wprowadzające wysłuchanie uchwalono w lutym 2006. A pierwsze wysłuchanie publiczne odbyło się w Sejmie 22 sierpnia 2006. Dotyczyło powołania Narodowego Instytutu Wychowania. Wniosek o jego przeprowadzenie zgłosiła na forum Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży opozycyjna Platforma Obywatelska, ale poparli go również posłowie rządzącej koalicji: za uchwałą głosowało 25 posłów, dwie osoby były przeciw, a dwie wstrzymały się od głosu. PO motywowała swój wniosek tym, że - jak mówiła przewodnicząca komisji edukacji Krystyna Szumilas (PO) - projekt ustawy o NIW wywołał kontrowersje, a nie było debaty nad nim:

"Dyskusja nad projektem odbywała się tylko w gronie posłów w Sejmie podczas pierwszego czytania ustawy. Tymczasem przed podjęciem decyzji w tak ważnej sprawie jak powołanie NIW, posłowie powinni mieć możliwość wysłuchania głosów innych osób zainteresowanych tą sprawą".

⁶ Powyższa tabela zainspirowana jest: Archon Fung, Varieties of Participation in Complex Governance, Public Administration Review, Vol. 66, Special Issue: Collaborative Public Management (Dec., 2006), s. 66-75

⁷ Więcej na temat tego wysłuchania w: Justyna Rutkowska: Public hearing – wysłuchanie publiczne – studium przypadku, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6

⁸ Regulamin ten można znaleźć na mojej stronie internetowej:
<http://www.dobrowol.org/publicznewysluchanie/publicznewysluchanie.html>

Wiceminister edukacji Mirosław Orzechowski po posiedzeniu komisji powiedział, że choć on sam nie widzi potrzeby takiej debaty, gdyż ma wyrobione zdanie w sprawie NIW, to "być może jest ona potrzebna innym".

2.2.2. Drugie wysłuchanie w Sejmie – granice dla wysłuchań w polskim porządku konstytucyjnym

Drugie wysłuchanie, które miało być przeprowadzone w Sejmie, dotyczyło projektu zmian w samorządowej ordynacji wyborczej. Opozycyjni posłowie w komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, pod nieobecność części posłów koalicji, przegłosowali przeprowadzenie 11 września 2006 wysłuchania publicznego nad projektem zmian w samorządowej ordynacji wyborczej.

Ogłoszenie publicznego wysłuchania oburzyło Ligę Polskich Rodzin, która zarzuciła przewodniczącemu obradom Waldemarowi Pawlakowi (PSL) „stosowanie obstrukcji parlamentarnej” polegającej na zwołaniu publicznego wysłuchania w celu opóźnienia prac nad ustawą. Praktycznym skutkiem przeprowadzenia wysłuchania mogło być uniemożliwienie zastosowania zmienionej ordynacji w wyborach przewidzianych przez rządzącą koalicję na 12 listopada 2006 (choć zgodnie z prawem mogły one mieć miejsce do grudnia 2006).

By temu zapobiec 22 sierpnia 2006 koalicja PiS, Samoobrony i LPR postanowiła odwołać publiczne wysłuchanie. W tym celu zwiększyła skład Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 30 do 61 członków, by uzyskać w niej większość. Głosowanie przebiegało w atmosferze awantury i skandalu. Koalicja postawiła na swoim dopiero za trzecią próbą głosowania. Oglądałem to posiedzenie w telewizji: było na przemian nerwowo i wesoło. Koalicja nie mogła zebrać kworum, opozycja nie brała udziału w głosowaniu (by nie ułatwiać osiągnięcia kworum - głos przeciw również by się do niego liczył). Koalicja ściągала swych posłów do Sejmu przez telefon. Za trzecią próbą głosowania marszałek Sejmu Marek Jurek zapomniał wypowiedzieć formuły „czy ktoś z posłów ma pytania do głosowanej uchwały?” (wygłosił ją przy pierwszej próbie). Opozycja uznała więc, że nie dopełniono wymogów formalnych głosowania. Ale mocno już zdenerwowany Marek Jurek stwierdził, że zostały one spełnione, skoro zadał to pytanie przy pierwszej próbie głosowania.

Uchwała

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

z dnia 17 sierpnia 2006 r.

o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego

Komisja, zgodnie z art.70a regulaminu Sejmu, postanawia o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego, dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (druk nr 818), w dniu 11 września 2006 r. o godz. 12.00 w gmachu Sejmu RP.

Przewodniczący Komisji

/-/ Waldemar Pawlak

Uchwała

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

z dnia 23 sierpnia 2006 r.

o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego

Komisja, zgodnie z art.70e ust.1 pkt. 2 regulaminu Sejmu, postanawia o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego, dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (druk nr 818).

Przewodniczący Komisji

/-/ Dawid Jackiewicz

Warto odnotować, że politycy koalicji nie sięgnęli do jedynej przewidzianej w regulaminie możliwości odwołania wysłuchania publicznego - ze względów lokalowych lub technicznych:

Art. 70 e 1. Jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego:

- 1) prezydium komisji może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny tej zmiany oraz nowy termin lub miejsce wysłuchania publicznego,
- 2) komisja może odwołać wysłuchanie publiczne, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny odwołania.

Z podstaw tych skorzystać jednak nie mogli. Nie zaistniały ani przeszkody lokalowe, ani techniczne. Powoływali się więc na fakt, iż przeprowadzenie wysłuchania skutkowałoby zakończeniem prac nad nowelizacją w terminie późniejszym, niż wskazywała instrukcja Sejmu dla komisji w tej sprawie. Ten stan faktyczny tak opisał Trybunał Konstytucyjny⁹ w wyroku poświęconym zmianie ordynacji samorządowej:

Istota tej części wniosku opiera się na następujących okolicznościach faktycznych: W czasie pierwszego czytania projektu badanej ustawy, została ona przesłana do właściwej komisji sejmowej celem przedstawienia sprawozdania, z zaleceniem, by nastąpiło to do 21 sierpnia 2006 r. (termin instrukcyjny). Komisja na podstawie art. 70a Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej podjęła 17 sierpnia 2006 r. uchwałę o przeprowadzeniu w odniesieniu do projektu badanej ustawy wysłuchania publicznego wyznaczając jego datę na dzień 11 września 2006 r., a następnie – procedując w zmienionym już składzie personalnym – wysłuchanie to odwołała 23 sierpnia 2006 r., po czym nastąpiły dalsze konstytucyjne i regulaminowe etapy prac nad projektem ustawy zakończone jej uchwaleniem.

Wyżej opisana sytuacja miała określony, znany Trybunałowi Konstytucyjnemu, kontekst, polegający na tym, że posłowie stanowiący większość parlamentarną dążyli do szybkiego uchwalenia ustawy, zaś posłowie reprezentujący mniejszość parlamentarną byli tej ustawie przeciwni. Zmiana personalnego składu komisji sejmowej wiązała się z tym kontekstem i skutkowałą decyzją komisji o odwołaniu wysłuchania publicznego.

Odwołanie drugiego sejmowego wysłuchania publicznego pokazało granice wprowadzania podziału i kontroli władz w obecnym porządku konstytucyjnym za pomocą instytucji rangi poniżej konstytucyjnej. Przy odpowiednio wysokiej stawce, woła polityczna rządu-parlamentu wygra z instytucją rangi ustawowo-regulaminowej, nawet jeśli w mediach będzie z tego powodu trochę krytyki.

Praktykę tę zatwierdził Trybunał Konstytucyjny¹⁰ uznając (przy trzech zdaniach odrębnych), że naruszenie regulaminu Sejmu było na tyle niskiej rangi, że nie powoduje niekonstytucyjności przepisów uchwalonych z pominięciem wysłuchania publicznego:

Metropolii. Sama instytucja wysłuchania publicznego nie stanowi konstytucyjnego ani ustawowego elementu trybu ustawodawczego. Rozmiar naruszenia Regulaminu Sejmu, jaki wystąpił w tej sprawie, nie może więc przesądzać o uznaniu za niekonstytucyjną całość uchwalonej ustawy.

Odwołując drugie sejmowe wysłuchanie publiczne posłowie odrzucili tę instytucję jako narzędzie kontroli parlamentu nad rządo-parlamentem. Trybunał Konstytucyjny zatwierdził tę praktykę. Jednak wielu komentatorów (patrz rozdział 5. Powszechna, a błędna krytyka wysłuchania publicznego, na stronie 26) domaga się wzmożenia tej konfrontacji poprzez

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. Sygn. akt K 31/06.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. Sygn. akt K 31/06

uczynienie wysłuchań publicznych obowiązkowymi, zwoływanie ich nawet wbrew woli większości trzymającej rządo-parlament, itp. To błąd. Jeśli z jednej strony postawimy instytucję rangi ustawowo-regulaminowej, taką jak wysłuchanie, a z drugiej wolę polityczną rządo-parlamentu, doprowadzimy albo do likwidacji, albo do zmarginalizowania tej pierwszej.

Przestroga dla tych, którzy chcą „wzmocnienia” wysłuchania publicznego, powinien być los prawa do petycji w USA¹¹. Było ono znacznie silniej ugruntowane w ustroju i zwyczaju USA, niż ma to miejsce w przypadku wysłuchania publicznego w Polsce. Pomimo to zostało de facto usunięte z obrotu prawnego i zwyczaju politycznego. Prawo do petycji, było instytucją popularną i silnie ugruntowaną w zwyczaju jeszcze w przedkonstytucyjnej Ameryce. Legislatury kolonii w Ameryce na podstawie petycji obywateli, kościołów i miast podejmowały większość decyzji i tworzyły większość praw.

Tak rozumiane prawo petycji miało zarówno wymiar aksjologiczny, jak i praktyczny. Obarczało każdego obywatela współodpowiedzialnością za istnienie lub brak odpowiednich praw. A przed pojawieniem się zorganizowanych partii i masowych mediów stanowiło mechanizm pozyskiwania informacji przez legislaturę.

Po uchwaleniu konstytucji w 1787 r. zamierzano podtrzymać tę instytucję. Konstytucja zjednoczonych stanów do dziś w pierwszej poprawce gwarantuje obywatelom USA prawo petycji:

Amendment I

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.

Jednak obecne rozumienie tej instytucji jest cieniem jej uprzedniej siły. Na początku republiki konstytucja dawała obywatelom dwa sposoby wpływania na Kongres: regularne wybory oraz wydawanie niewiążących instrukcji przez petycje. W razie otrzymania petycji obowiązkiem Kongresu była dyskusja i głosowanie nad jej treścią.

Sprawczość prawa petycji została zlikwidowana w drugiej ćwierci XIX wieku, gdy zwolennicy zniesienia niewolnictwa zaczęli zalewać Kongres licznymi petycjami w tej sprawie. Wykorzystanie petycji jako narzędzia propagandy, które ze względu na ich liczbę groziło paraliżowaniem prac legislatury, spowodowało, że w 1840 r. izba przedstawicieli uchwaliła zakaz składania petycji w sprawie niewolnictwa. Zmiana ta oznaczała, że od tamtej pory żadna petycja prosząca o zniesienie niewolnictwa nie była przyjęta, ani rozważana.

Było to naruszenie prawa do wolnej wypowiedzi – odmówiono rozpatrywania niektórych petycji z powodu ich treści. Ale ze względu na napiętą atmosferę polityczną oraz realne ryzyko paraliżowania Kongresu zakaz ten utrzymał się, a w konsekwencji prawo petycji przekształciło się w prawo wolnej dyskusji - de facto prawo wysyłania do Kongresu listów, którymi legislatura nie miała już obowiązku się zajmować.

To, że wysłuchanie publiczne w kongresie USA zachowało swoją moc, wynika z dwóch uwarunkowań instytucjonalnych, z których tylko jedno jest obecne w Polsce. Wysłuchanie

¹¹ Niniejszy akapit na podstawie: Stephen A. Higginson, A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances, The Yale Law Journal, Vol. 96, No. 1 (Nov., 1986), s 142-166

publiczne w komitetach Kongresu USA (odpowiedniki naszych komisji sejmowych) może zwołać przedstawiciel partii większościowej. Partia mniejszościowa lub opozycyjnie nastawieni obywatele, poza publicznym domaganiem się zorganizowania wysłuchania, pozbawieni są w tej kwestii sprawczości. Podobnie jest w Polsce. Ale istotną różnicą jest brak w naszym porządku konstytucyjnym miejsca dla kontrolnej roli parlamentu wobec władzy wykonawczej. W USA, ze względu na istnienie ordynacji większościowej oraz systemu prezydenckiego, kongresmeni i senatorzy nie są wykonawcami woli politycznej rządu. Nawet wtedy, gdy prezydent wywodzi się z tej partii, która kontroluje Kongres, kongresmeni w obawie o popularność w swoim okręgu mogą chcieć rozliczyć postępowanie władzy wykonawczej lub uchwalić ustawę sprzeczną z polityką prezydenta.

Ale już na przykład w systemie brytyjskim kontrola władzy wykonawczej i kontrowanie jej zamierzeń ustawodawczych poprzez wysłuchanie publiczne w parlamencie nie jest możliwe. Wielka Brytania ma co prawda ordynację większościową, jak USA, ale rząd powoływany jest tam przez większość parlamentarną. Decyzje ustawodawcze są podejmowane w partii rządzącej, a sprawowanie kontroli nad rządem jest siłą rzeczy ograniczone wolą jego samego¹²:

nority government was in office) grew smaller and smaller.³⁵ The rise of the Labour Party, with its strong ideological basis, accelerated these tendencies, and with the Labour victory of 1945, Parliament became the forum for set battles between Government and Opposition, in which, because of the tight discipline exercised by the party leaders, there was no real possibility that the legislature, as such, would have a role to play. Whilst a government with even a slender majority in the House of Commons was in office decision-making was not carried on in the legislature. Policy decisions were made in government departments, in cabinet committees, in the offices of cabinet ministers, and above all in the office of the Prime Minister. The legislature retained its importance, because its procedures imposed upon the government the necessity of presenting and defending its measures in public. During the legislative process, however, no more than marginal changes in government proposals were made, and then usually because the government had become aware of faults in its own drafting or changed its mind on some point of detail on which its own party members felt particularly strongly. The justification of the system depended on the concept of the united party, sustained by an ideology and a sense of loyalty to its principles. If a united party had a majority in the Commons, the fact that the Opposition could make little or no difference to policy outcomes did not of itself destroy the concept of rule by the majority of the legislature. The major parties connived, and still do connive, in the maintenance

W systemie brytyjskim brak kontroli parlamentarnej nadrabia się powoływaniem od czasu do czasu, mniej lub bardziej niezależnych od rządu komisji, kierowanych przez powszechnie

¹²

M. J. C. Vile, *Constitutionalism And The Separation Of Powers*, s.394, 1967

szanowane osoby (zazwyczaj emerytowany polityk z arystokratycznym tytułem), które mają wyświecić przyczyny skandali lub spektakularnych niedomagań.

2.2.3. Próby rozszerzenia stosowania wysłuchania publicznego w Sejmie

Opozycyjni wówczas posłowie PiS 10 listopada 2011 r. skierowali do marszałek Sejmu Ewy Kopacz projekt uchwały ws. zmiany regulaminu Sejmu¹³, który przewidywał m.in. zwołanie wysłuchania na wniosek jednej trzeciej członków komisji:

„2. Wysłuchanie publiczne przeprowadza się:

- 1) na podstawie uchwały komisji,
- 2) na wniosek co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków komisji - do której projekt został skierowany do rozpatrzenia.”,

Celem tej zmiany - jak czytamy w uzasadnieniu projektu - było umożliwienie opozycji zwoływania wysłuchań publicznych:

W zmianie piątej proponuje się wprowadzenie zmian w zakresie wysłuchania publicznego. Zmiana polega na wprowadzeniu możliwości przeprowadzania wysłuchania publicznego na wniosek 1/3 składu komisji, do której projekt został skierowany. Obecnie wysłuchanie publiczne jest przeprowadzane na podstawie uchwały komisji. Instytucja wysłuchania publicznego będąca gwarancją jawności procesu legislacyjnego powinna być stosowana także z inicjatywy opozycji parlamentarnej. W przeciwnym razie powtarzać się będzie szkodliwa praktyka blokowania przez większość parlamentarną wysłuchania publicznego w sprawie istotnych projektów ustaw, ze szkodą dla jakości stanowionego prawa.

Po ponad dwóch latach w zamrażarce, 7 lutego 2014 r. projekt został odrzucony głosami rządzącej koalicji PO i PSL:

Głosowanie nr 19 na 60. posiedzeniu Sejmu

dnia 07-02-2014 r. o godz. 09:49:04

Pkt 23. porz. dzien. Sprawozdanie Komisji o poselskim projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - trzecie czytanie

Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu proponowanym przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich

 Wyniki indywidualne

Głosowało - 434 posłów Za - 192 Przeciw - 229 Wstrzymało się - 13 Nie głosowało - 26

Klub/Koło	Liczba czł.	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	203	196	-	195	1	7
PiS	136	128	128	-	-	8
TR	36	34	34	-	-	2
PSL	33	31	2	28	1	2
SLD	26	21	7	3	11	5
SP	17	15	15	-	-	2
niez.	9	9	6	3	-	-

Jednak po dojściu PiS do władzy w 2015 r. posłowie tej partii nie powrócili do pomysłu upowszechnienia wysłuchań publicznych.

Nie jest to przypadek. Opisana próba zmiany regulaminu Sejmu była jedną z trzech podjętych przez PiS prób zwiększenia kontroli opozycji nad władzą. Dwie pierwsze zablokowane zostały przez PO w czasie, gdy ta formacja sprawowała władzę. Trzecia, podjęta przez PiS już po przejściu władzy, skończyła się wycofaniem wniosku po zaledwie 7 dniach procedowania w Sejmie. Następnie PO, będąc już w opozycji, zgłosiła jako swój wcześniejszy projekt PiS, przeciwko któremu uprzednio głosowała – używając nawet tego samego uzasadnienia! Ostatecznie PiS złożył kolejny projekt, ale wykastrowany z najważniejszych rozwiązań. Chronologię prób wdrożenia „pakietu demokratycznego” pokazuje poniższa tabela¹⁴:

Kadencja	Nr druku	Data złożenia	Tytuł	Autor	Uwagi
VI kadencja	Druk nr 3721 ¹⁵	2010-10-08	Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	PiS, będący w opozycji	
VII kadencja	Druk nr 11 ¹⁶	2011-11-10	Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	PiS, będący w opozycji	Projekt odrzucono w głosowaniu głosami PO i PSL
VIII kadencja	Druk nr 64 ¹⁷	2015-12-01	Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	PiS, będący u władzy	Projekt wycofano 8 grudnia 2015
VIII kadencja	Druk nr 79 ¹⁸	2015-12-04	Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	PO, będąca w opozycji	Projekt ten jest tożsamy z drukiem 11 z Sejmu VII kadencji
VIII kadencja	Druk nr 83 ¹⁹	2015-12-08	Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	PiS, będący u władzy	

2.3. Czy wysłuchanie jest właściwym narzędziem dalszego zwiększania przejrzystości stanowienia prawa?

Gdy lobbowaliśmy za wprowadzeniem wysłuchań do polskiego prawa i obyczaju, prace komisji i podkomisji sejmowych były zasnute o wiele gęstsza mgłą nieprzejrzystości, niż dziś. Zwykły obywatel mógł mieć dostęp do posiedzeń plenarnych Sejmu jako widz na galerii lub uczestnik zorganizowanej wycieczki. Natomiast bez zaproszenia posła nie miał ani wstępu, ani wglądu do – kluczowych w procesie legislacyjnym - posiedzeń komisji lub podkomisji. Zaproszenia te były wydawane ekspertom, autorytetom oraz interesariuszom, wedle uznania posła. Posłowie decydowali, kogo zaprosić, bez realnej możliwości oceny tych decyzji przez

¹⁴ Za informacje o perypetiach tzw. pakietu demokratycznego oraz informacje o źródłach sejmowych, dokumentujących przebieg prac, wdzięczny jestem posłowi Jakubowi Kuleszy.

¹⁵ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/\\$UNID/65B4F44A08F22471C12577FC003CA35E](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/$UNID/65B4F44A08F22471C12577FC003CA35E)

¹⁶ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=11>

¹⁷ <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D4AB69A0F4DC9638C1257F0F004481FA>

¹⁸ <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1CE69AA54A496195C1257F160023F988>

¹⁹ <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2FA5E7D2983790EBC1257F16003C439F>

obywateli - nie mieliśmy szansy dowiedzieć się, który poseł kogo zapraszał na posiedzenia komisji i podkomisji. Dostęp obywateli do prac Sejmu miał wówczas postać zdecydowanie fasadową.

Obywatelom dostępne były tylko streszczenia²⁰ posiedzeń komisji. Przy tym udostępnianie biuletynów ze streszczeniami następowało wiele tygodni po posiedzeniu. A streszczenia z posiedzeń podkomisji w ogóle nie były dostępne²¹:

w Rzeczypospolitej⁸⁹. Zauważyć tu należy, że szczegóły prac komisyjnych pozostają w cieniu zarówno dla publiczności jak i dla badaczy polskiej polityki – w przeciwieństwie do posiedzeń plenarnych. Posiedzenia komisji sejmowych (z wyjątkiem komisji ds. służb specjalnych) są co prawda co do zasady jawne⁹⁰, jednakże nikt nie jest w stanie śledzić na bieżąco prac wszystkich komisji na raz. De facto zatem wiedzę o szczegółach przebiegu posiedzeń poszczególnych komisji mają tylko ich uczestnicy, a więc – najczęściej – ich członkowie, przedstawiciel wnioskodawcy – autora omawianego projektu, zainteresowani przedmiotem obrad lobbyści⁹¹ oraz zaproszeni przez komisję eksperci⁹². Komisje nie publikują również pełnych stenogramów ze swoich posiedzeń, a jedynie tzw. biuletyny zawierające skrócony zapis przebiegu obrad, podjęte ustalenia i wyniki głosowań⁹³ – biuletynów takich nie sporządza się jednakże z prac podkomisji.

Co ważniejsze, sejmowi prawnicy oraz najwyższe sądy naszego państwa²² przez lata utrzymywały - i zdaje się nadal utrzymują - że konstytucyjna zasada dostępu obywateli do prac organów władzy publicznej pochodzących z wyboru (patrz poniżej), nie dotyczy komisji i podkomisji sejmowych, gdyż są one jednostkami pomocniczymi Sejmu.

Art. 61.

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.
2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.
3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.
4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

To wąskie i formalistyczne rozumienie „wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów” zakłada, że posłowie pracujący w komisjach nie prowadzą prac Sejmu. W rzeczywistości nie dość, że posłowie zasiadający w komisjach i podkomisjach pochodzą z powszechnego wyboru, to właśnie w komisjach i podkomisjach prowadzą merytoryczne prace sejmowe. A plenum Sejmu - do którego, zdaniem prawniczych autorytetów, ogranicza się obywatelskie prawo wglądu w działania władz - zajmuje się w

²⁰ Biuletyn z posiedzeń komisji ma formę stenogramu – ale nie jest stenogramem, lecz streszczonym i przybliżonym zapisem dyskusji.

²¹ Jacek K. Sokołowski, Piotr Poznański (red.), „Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007”, s. 57, 2008

²² Patrz np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 października 2002 r. (sygn. akt II SAB 154/02) niepublikowany(sic!)

większości formalizowaniem prac komisji i podkomisji, w postaci szybkiego głosowania według partyjnych wytycznych przez posłów, zazwyczaj nierozumiejących istoty głosowanych zmian.

W takich warunkach rozszerzenie dostępu obywateli do wiedzy o pracach posłów mogło się udać tylko przez innowację instytucjonalną, pozycjonowaną w dyskursie publicznym jako odwieczne, oczywiste prawo obywatela, konieczne do wdrożenia w naszej skażonej korupcją demokracji.

Należy też pamiętać, że nagrania z prac komisji były wówczas dostępne incydentalnie, tylko jeśli na posiedzeniu obecne były kamery telewizyjne i tylko w postaci krótkich, transmitowanych przez media fragmentów posiedzeń.

Od tego czasu zarówno politycy, jak i obywatele oswoili się z nadzorowaniem prac tych pierwszych przez tych drugich. Gdy w 2011 r. wyposażono cztery sejmowe sale w kamery, posłowie już nie twierdzili gremialnie, że wgląd obywateli w ich prace uniemożliwi normalne porozumienie i procedowanie („będziemy musieli wychodzić na korytarz, żeby coś ustalić lub się dopytać”). Z czasem liczba sal wyposażonych w kamery zwiększała się. Obecnie prawie wszystkie sale sejmowe są wyposażone w kamery, a posiedzenia komisji i podkomisji są zarówno transmitowane na żywo, jak i dostępne do wglądu w internetowym archiwum.

Gdyby w 2004 r. kamery przekazywały obywatelom przebieg prac komisji i podkomisji, nasza propozycja wysłuchania publicznego byłaby zapewne ustrukturyzowana mniej w kontrze wobec posłów - jako element ujawniania ich posiedzeń - a bardziej jako prawo władzy ustawodawczej do zbierania informacji od obywateli, wykonywane w przejrzysty sposób, otwarte na osoby z warstw i środowisk nieposiadających zwyczajowego dostępu do Sejmu.

Nasza ówczesna propozycja, choć nakierowana przede wszystkim na zwiększenie przejrzystości prac Sejmu, zawierała również elementy bardziej pasujące do tego drugiego rozumienia wysłuchania. Proponowaliśmy m.in., by posłowie mieli możliwość dopytania świadków występujących przed komisją, co by w pewnym stopniu czyniło z wysłuchania narzędzie do zbierania informacji przez parlamentarzystów:

4.2.5 Przesłuchanie przez komisję

Po wystąpieniu świadka każdy członek komisji ma krótki i równy dla wszystkich członków czas na zadanie pytań. Może się okazać, że z góry przewidziany czas nie wystarczy na wydobywanie i zrozumienie wiedzy świadka. W takiej sytuacji powinna istnieć możliwość przedłużenia przesłuchania świadka do z góry określonego czasu.

13. Członkowi komisji przysługuje pięć minut na przesłuchanie świadka.

14. Ponadto w głosowaniu członkowie komisji mogą zezwolić komisji na przedłużenie przesłuchania danego świadka na określony czas, nie dłuższy jednak niż godzinę.

15. Każdy członek komisji może zrezygnować z zadania świadkowi pytania i przekazać przysługujący mu czas innemu członkowi komisji.

Wówczas tego typu propozycje nie zostały uwzględnione w instytucjonalizacji wysłuchania w Sejmie. Natomiast zwiększenie przejrzystości prac Sejmu, które miało miejsce już po

wprowadzeniu wysłuchania publicznego do polskiego prawa i zwyczaju, otwiera pytanie o dostosowanie wysłuchania do nowych, bardziej przejrzystego Sejmu.

Zwiększona w ostatnich latach przejrzystość prac sejmowych komisji i podkomisji (kamery na wszystkich salach obrad, nagrywanie i transmisja obrad oraz możliwość obejrzenia nagrania w internetowym archiwum) eliminuje potrzebę dalszego zwiększania wysłuchaniem publicznym przejrzystość działań Sejmu.

Oczywiście można pokusić się o zwiększenie przejrzystości prac Sejmu. Na przykład kolejnym krokiem, w kierunku zwiększenia przejrzystości prac Sejmu, powinno być umożliwienie przyglądania się pracom komisji i podkomisji - w tym komisji prowadzących wysłuchania - przez publiczność pozbawioną prawa głosu. Argument posłów i pracowników Sejmu, że nie ma ku temu warunków lokalowych jest sztuczny, i raczej wynikający z niechęci wobec znormalizowania szerokiego dostępu obywateli do rzeczywistych prac Sejmu. W każdej, nawet najmniejszej sali można wydzielić kilka czy kilkanaście miejsc siedzących dla obywateli, którzy chcą się przyglądać tworzeniu prawa. Jeśli kamery na posiedzeniach komisji i podkomisji nie zakłóciły prac posłów, to kilka czy kilkanaście osób przyglądających się posiedzeniu komisji, z wydzielonej części sali również nie sparaliżuje prac parlamentu.

Ale wysłuchanie publiczne należy przeformułować w narzędzie pozyskiwania wiedzy przez posłów. W obliczu rosnącej jawności prac Sejmu wyczerpano możliwości zwiększania przejrzystości prac Sejmu samym wysłuchaniem publicznym.

3. Czy Polska z publicznym wysłuchaniem jest lepszym państwem?

Wprowadzenie publicznego wysłuchania stanowi drobny krok w kierunku naprawy procesu stanowienia prawa poprzez jego upublicznienie oraz demokratyzację²³, w zakresie możliwym w obecnym porządku konstytucyjnym.

3.1. Demokratyzacja wpływu na tworzenie prawa buduje społeczeństwo obywatelskie

Wysłuchanie publiczne pozwoliło aspirować obywatelom bez koneksji i stosunków do wpływania na proces stanowienia prawa. Nie trzeba znać posła i załatwiać sobie zaproszenia – obowiązuje prosta, jasna i identyczna dla wszystkich procedura. A to, że w wypadku odmowy zwołania wysłuchania publicznego obywatele czasem organizują obywatelskie wysłuchania publiczne poza Sejmem, dowodzi zapotrzebowania i żywotności tej instytucji.

Wysłuchanie publiczne daje grupom wykluczonym z dostępu do władzy realne szanse nawiązania kontaktu z jej przedstawicielami. Nie trzeba piastować kierowniczego stanowiska we wpływowej fundacji czy znanym stowarzyszeniu. Nie trzeba być profesorem z uznanym w kręgach politycznych dorobkiem. Nie trzeba z politykiem utrzymywać kontaktów towarzyskich. Wystarczy wypełnić formularz zgłoszeniowy i przyjść do Sejmu.

Nawet jeśli władza nie zwoła wysłuchania publicznego obywatele, którzy chcą się przebić do świadomości współobywateli z ważnym przesłaniem, mogą - i wielokrotnie to czynili – sami zorganizować społeczne wysłuchanie publiczne.

Upowszechnianie dostępu do władzy jest fundamentalne dla zdrowia demokracji. Właściwe funkcjonowanie systemu demokratycznego uzależnione jest od udziału w życiu publicznym świadomych obywateli. Istnienie publicznych wysłuchań stwarza zachętę do organizowania się dla obrony własnych interesów oraz do nabywania umiejętności przedstawiania swoich racji na forum publicznym. Wprowadzenie instytucji publicznego wysłuchania sprawiło, że każdy, nawet najskromniejszy obywatel, może stanąć na forum komisji sejmowej i przedstawić swoje argumenty.

Piotr Juchacz²⁴ jako jedyny z dotychczasowych autorów polskich publikacji o wysłuchaniu dostrzegł, że wysłuchanie publiczne otwiera dostęp do procesu stanowienia prawa dla grup zmarginalizowanych:

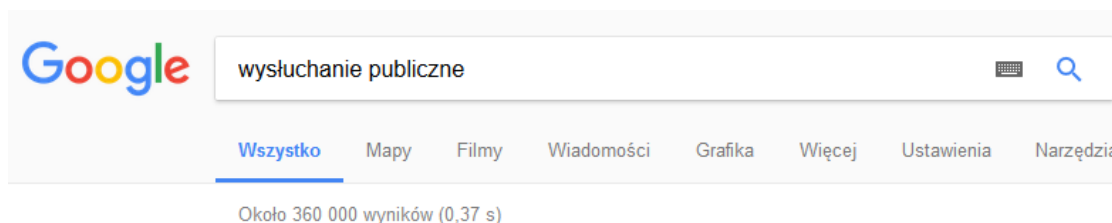
²³ Więcej na temat racjonalnego ułożenia procesu stanowienia prawa w: Piotr Rymaszewski, Piotr Kurek, Paweł Dobrowolski, „Reforma Procesu Stanowienia Prawa”, Zeszyty BRE Bank – CASE, Nr 72/2004, CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2004

²⁴ Piotr W. Juchacz, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej”, w: K. M. Cern, P. W. Juchacz, E. Nowak (red.), *Etyka Życia Publicznego*, str. 76

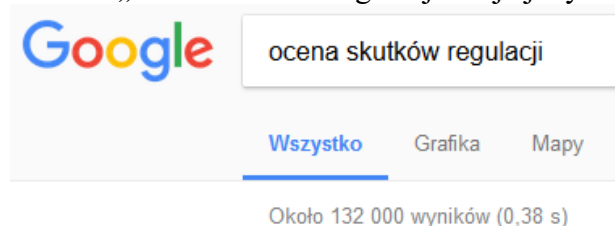
ność całego procesu stanowienia prawa. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie instytucji wysłuchania publicznego – pomimo zarówno wielu niedoskonałości w przyjętych rozstrzygnięciach prawnych, jak i zarzutów wobec samego wysłuchania publicznego jako formy konsultacji publicznych – może mieć istotne znaczenie dla chociażby jednorazowej inkluzji podmiotów wcześniej nieobecnych (tylko w przypadku organizacji reprezentatywnych dla środowisk zainteresowanych danym projektem ustawy, a – na przykład z przyczyn politycznych – niekonsultowanych podczas jego przygotowywania możemy pokusić się o mocniejsze sformułowanie i mówić o wykluczeniu), dając im częstokroć jedyną możliwość wpływu – ograniczonego, ale jednak poprzez jawne i wyraźne zaistnienie w sferze publicznej obecnego – na kształt powstającej ustawy.

Wysłuchanie publiczne budzi aspiracje obywatelskie, zwiększa świadomość, tego, że wpływ na prawo jest normalną obywatelską czynnością, a nie przywilejem zarezerwowanym dla nielicznych.

Ale efekt rosnących aspiracji obywatelskich jest znacznie większy. Setki artykułów w prasie i liczne doniesienia mediów elektronicznych powtarzały przez minione lata informację o tym, że obywatele mają prawo wstępu do Sejmu i wypowiedzenia się o kształcie prawa. Jak duży był to wpływ, nikt do tej pory nie zmierzył. Ale musiał być poważny, skoro hasło „wysłuchanie publiczne” wprowadzone do popularnej wyszukiwarki internetowej daje około 360 tys. odpowiedzi:



Podczas gdy na przykład hasło „ocena skutków regulacji” daje jedynie 130 tys. odpowiedzi:



3.2. Naprawa procesu prawotwórczego poprzez jego upolitycznienie

Każda próba naprawy procesu prawotwórczego, nieuznająca jego politycznej natury, jest skazana na bojkot obywateli, którzy dążyć będą do osiągnięcia swych celów wbrew takim ograniczeniom. Niestety, większość polskich komentatorów traktuje wpływ obywateli na legislację jako zło mniej lub bardziej konieczne. Ideałem głoszonym przez przedstawicieli

inteligencji jest odizolowanie obywateli od tworzenia prawa. Nastawienie to zgrabnie oddaje podsumowanie z konferencji „Legislacja w praktyce”²⁵:

„Proces legislacyjny powinien być chroniony przed naciskami o charakterze politycznym, a na jego realizację, w części dotyczącej treści i formy prawa, podstawowy wpływ powinni uzyskać przede wszystkim prawnicy specjalizowani w tworzeniu aktów prawnych.”

Ulubionym chwytem retorycznym tego nurtu myślowego jest dzielenie wypowiedzi obywateli na merytoryczne i polityczne. Pomijając już to, że każda ludzka działalność ma konsekwencje społeczne, więc jest polityczna, ów podział zakłada istnienie decydenta, który rozstrzyga, co jest merytoryczne, a co polityczne. Takie szufladkowanie wypowiedzi współobywateli jest niczym innym, jak stawianiem siebie w roli tego autorytetu, który selekcjonuje poglądy i inicjatywy na lepsze i gorsze.

Dążenie obywateli do wpływu na stanowione prawo należy skanalizować, by możliwe przejrzystości wyważyć sprzeczne interesy poszczególnych grup, i to w sposób powodujący możliwie największe zadowolenie z osiągniętego kompromisu oraz maksymalne przyzwolenie obywateli na egzekwowanie tak ustanowionego prawa.

Wprowadzenie publicznego wysłuchania jest wyraźnym stwierdzeniem, że lobbing nie jest szkodliwy dla demokracji, a wręcz jest jej istotą. Szkodliwe natomiast są naciski ukryte przed opinią publiczną i konstruowanie instytucji państwa w taki sposób, że zapewniają pewnej grupie obywateli przewagę w docieraniu na forum publiczne ze swoimi argumentami. Szkodliwy jest również brak mechanizmów, które umożliwiłyby pozostałym - niemającym znajomości na wysokich szczeblach drabiny społecznej i nieposiadającym dużego majątku - dotrzeć do posłów i współobywateli ze swoimi opiniami.

Z wpływem obywateli na prawo nie należy walczyć. Należy jedynie wymagać, aby odbywał się w sposób jawny i możliwie dostępny dla wszystkich. Dzielenie osób, dopuszczanych do prac legislacyjnych w Sejmie, na „bezzstronnych ekspertów” i „stronniczych lobbystów” wymagałoby istnienia obiektywnych kryteriów, na podstawie których tym drugim utrudnimy wpływ na życie publiczne. Kryteria takie nie istnieją.

Publiczne wysłuchanie pozwala uniknąć manowców, dzielenia na „obiektywnych ekspertów” i „stronniczych lobbystów”. Zmusza natomiast wszystkich wypowiadających się do poinformowania, kim są i kogo reprezentują, do zadeklarowania swoich tez oraz publicznego przedstawienia argumentów na ich poparcie. Nawet jeżeli z powodu lenistwa obywateli na publicznym wysłuchaniu zjawiają się tylko profesjonaliści różnych interesów, to i tak jawne przedstawienie ich sprzecznych postulatów będzie wysoce pouczające i dla posłów, i dla społeczeństwa.

3.3. Wysłuchanie to jedyna część ustawy lobbingowej, która przyniosła realny efekt

Ustawa lobbingowa nie działa. W zamian za przywileje dla lobbystów mieliśmy uzyskać przejrzystość ich działań. A wszystko oparte na założeniu, że lobbysci się zarejestrują, a w

²⁵ Konferencja naukowa „Legislacja w praktyce”, zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 21 lutego 2002 r., s. 172.

zamian zyskają uprzywilejowany dostęp do urzędników, polityków i procesu tworzenia prawa.

Pomijając pytanie, czy dzielenie obywateli na ustawowo uprzywilejowanych w dostępie do procesu tworzenia prawa i pozostałych jest dobrym pomysłem (nie jest!), widać, że ustawa nie realizuje założeń, na których została oparta. Liczba lobbystów zawodowych oficjalnie zarejestrowanych w Sejmie corocznie sięga raptem dwudziestu kilku (patrz|: ilustracje poniżej), a w całej Polsce około trzystu! Czasem na posiedzeniach pojedynczych komisji sejmowych można spotkać więcej lobbystów, niż jest wszystkich zarejestrowanych w Sejmie.

Informacje o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową w Sejmie w 2015 r.:

1. Podmioty zarejestrowane w ewidencji Kancelarii Sejmu.

W 2015 roku na ogólną liczbę 339 podmiotów wpisanych do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej¹ – 27 (ok. 7,96%) deklarowało podejmowanie działań wobec Sejmu. Wśród nich 16 podmiotów to przedsiębiorcy zarejestrowani w Krajowym Rejestrze Sądowym (rejestrze przedsiębiorców) bądź

¹ Liczba uwzględnia podmioty wpisane do rejestru przed 1 stycznia 2016 r., nie uwzględnia podmiotów wykreślonych z rejestru przed 1 stycznia 2015 r.

Informacje o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową w Sejmie w 2014 r.:

1. Podmioty zarejestrowane w ewidencji Kancelarii Sejmu.

W 2014 roku na ogólną liczbę 304 podmiotów wpisanych do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej¹ – 22 (ok. 7,2%) deklarowały podejmowanie działań wobec Sejmu. Wśród nich 14 podmiotów, to przedsiębiorcy zarejestrowani w Krajowym Rejestrze Sądowym (Rejestrze Przedsiębiorców), bądź

¹ Liczba uwzględnia podmioty wpisane do rejestru przed 1 stycznia 2014, nie uwzględnia podmiotów wykreślonych z rejestru przed 1 stycznia 2014 r.

Informacje o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową w Sejmie w 2013 r.:

1. Podmioty zarejestrowane w ewidencji Kancelarii Sejmu.

W 2013 roku na ogólną liczbę 285 podmiotów wpisanych do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej¹ – 25 (ok. 8,8%) deklarowało podejmowanie działań wobec Sejmu. Wśród nich 19 podmiotów to przedsiębiorcy zarejestrowani w Krajowym Rejestrze Sądowym (Rejestrze Przedsiębiorców) bądź posiadający numer w ewidencji działalności gospodarczej, 1 podmiot to przedsiębiorca zarejestrowany za granicą, 4 podmioty to osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, 1 podmiot to wpisana do Rejestru Stowarzyszeń (w Krajowym Rejestrze Sądowym) fundacja.

¹ Liczba uwzględnia podmioty wpisane do rejestru przed 1 stycznia 2014, nie uwzględnia podmiotów wykreślonych z rejestru przed 1 stycznia 2013 r.

Prawdziwy i najskuteczniejszy lobbing odbywa się zupełnie gdzie indziej, poza ustawą o lobbingu: na poziomie dyrektorów departamentów w ministerstwach i ich zastępców. To oni odpowiadają za merytorykę ustaw, a wiedzą techniczną i branżową zazwyczaj przewyższają posłów, ministrów i legislatorów, co daje im przemożny wpływ na kształt prawa. W efekcie, by skutecznie wpływać na kształt przepisów, najlepiej dotrzeć właśnie do urzędników

ministerstw. Kolejnym pod względem skuteczności sposobem lobbowania jest doradzanie jako ekspert i autorytet w ministerstwach oraz sejmowych podkomisjach i komisjach. Osoby zajmujące się takim oddziaływaniem na proces legislacji z zasady nie rejestrują się jako lobbyści. Nie jest to im do niczego potrzebne. Co więcej, urzędnicy i posłowie nie chcą kontaktować się z zarejestrowanymi lobbystami. Po pierwsze dlatego, że „nie wygląda to dobrze” i rodzi ryzyko wizerunkowe. Po drugie jednak generuje – zgodnie z ustawą - dodatkową pracę (obowiązek sporządzenia dokumentacji tych kontaktów).

Jedynym realnym efektem ustawy lobbingowej stały się wysłuchania publiczne. Po raz pierwszy w historii obywatel z ulicy może wejść do Sejmu i wpływać na stanowienie prawa. Efekt ten sięgnął szerzej, niż tylko setek osób, które zarejestrowały się do udziału w wysłuchaniach. Efekt ten objął setki tysięcy obywateli, którzy usłyszeli, że każdy z nich ma wpływ na prawo. Kapitalne zjawisko dla budzenia aspiracji obywatelskich szerokich rzesz Polaków!

4. Główne wady obecnego sposobu wdrożenia publicznego wysłuchania

Wysłuchanie publiczne zostało wdrożone ułomnie, bo w taki sposób, by rozmyć odpowiedzialność za brak jego zwołania, ale także rozmydlić sprzeczne racje przedstawiane podczas wysłuchania i stojące za nimi argumenty.

4.1. Stenogram jest nieprzydatny, potrzebne jest podsumowanie

Konsultacje społeczne to wygodne dla polityków narzędzie wentylowania frustracji i sterowania dyskusją. Natomiast publiczne wysłuchanie to rozmowa obywateli z władzą zabezpieczona proceduralnie przed manipulacją. Celem tej dyskusji jest zaprezentowanie możliwie pełnego przeglądu wiedzy i opinii obywateli. Obecnie funkcjonujące w Sejmie publiczne wysłuchanie ma niektóre z potrzebnych zabezpieczeń. Ale wielu brakuje.

Nawet najpełniejsza debata publiczna pozostaje bezużyteczna bez poprawnego sformułowania wypływających z niej wniosków. Obecnie publiczne wysłuchania w Sejmie kończą się bez takiego podsumowania. W jego miejsce otrzymujemy stenogram dyskusji, udostępniany zazwyczaj wiele tygodni po samym wysłuchaniu, czyli wtedy, gdy opinia wyborców już dawno znalazła nowe kierunki zainteresowania.

Stenogram może być dodatkiem do podsumowania wysłuchania, ale nie może go zastępować. Obowiązkiem przewodniczącego komisji, która przeprowadziła wysłuchanie, powinno być rychłe sporządzenie zwięzłego zapisu dyskusji oraz wypływających z niej wniosków. Dokument ten powinien stanowić część protokołu z przesłuchań. Ponieważ poglądy oraz przynależność polityczna przewodniczącego mogą zważyć na opisie i sformułowaniu wniosków, należy poszczególnym członkom komisji umożliwić zwięzłe przedstawienie uwag do raportu przewodniczącego.

W punkcie 6.1 Podsumowanie zamiast stenogramu opisuję, jak wdrożyć tę zmianę.

4.2. Podsumowania winny się ukazywać bezzwłocznie

Stało się już niedobłą praktyką sejmową, że stenogramy z publicznych wysłuchań ukazują się na stronach internetowych Sejmu dopiero po kilku, a czasem kilkunastu tygodniach. Tak powolne przygotowanie dokumentu kłóci się z leżącą u podstaw publicznego wysłuchania sposobnością samodzielnego zapoznania się przez obywateli z argumentami uczestników debaty.

4.3. Tajne publiczne wysłuchanie

Nasza propozycja wprowadzenia publicznego wysłuchania w Polsce zakładała, że ogłoszenie o jego dacie i miejscu drukowane będzie w dwóch ogólnopolskich dziennikach. Niestety, Sejm w swojej uchwale poprzestał tylko na wymogu ogłoszenia wysłuchania w sejmowym systemie informacji:

Art. 70a. 5. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego zawiera w szczególności datę i godzinę przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Uchwała oraz informacja dotycząca miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, co

najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego, z zastrzeżeniem ust. 6.

Docierają do mnie czasem sygnały, że posłowie po takim "cichym" sejmowym ogłoszeniu wysyłają dodatkowe informacje o wysłuchaniu do osób, których poglądy są zbieżne z ich własnymi. Ponieważ nawet obywatele społecznie zaangażowani zazwyczaj nie sprawdzają regularnie zawartości sejmowych stron internetowych, istnieje ryzyko, że osoby nieustosunkowane będą systematycznie wykluczane z przyszłych publicznych wysłuchań.

By zapobiec pomijaniu opinii niewygodnych lub pochodzących z poza kręgu znajomych posłów, należy dopisać do regulaminu obowiązek ogłaszania publicznego wysłuchania w dwóch dziennikach ogólnopolskich. Ewentualnie - by nie dyskryminować mediów elektronicznych - można obowiązek ten sformułować jako konieczność „wywieszenia” ogłoszeń o określonym zasięgu.

5. Powszechna, a błędna krytyka wysłuchania publicznego

Dobrze, że wysłuchanie publiczne jest krytykowane. To naturalne i pożyteczne, że istniejące instytucje są oceniane. Poza regularnymi wyborami, nie mamy w Polsce kanonicznego, utrwalonego wieloletnią praktyką patentu na współudział obywateli w rządach. Nie żyjemy ani w archetypicznych Atenach, ani nawet w XVIII-wiecznym amerykańskim miasteczku z jego *town hall meeting*. Zresztą zarówno w Atenach, jak i w Nowej Anglii wadzono się o formę, przebieg i oczekiwany rezultat zgromadzeń obywateli.

Jednak większość krytyki polskiej wersji wysłuchania jest nie tylko chybiona - bo powinna dotyczyć ułomności konstytucji – ale podważa też korzyści, jakie wysłuchanie przyniosło Polakom. Krytycy proponują ograniczyć dostęp do procesu tworzenia prawa na rzecz bliżej niesprecyzowanej korporatystycznej reprezentacji interesów. Jeśli już zmieniać nasz model sejmowych wysłuchań to nie w kierunku korporatystycznym, a w kierunku wysłuchania jako narzędzia kontrolnego parlamentu wobec pozostałych władz (zarys porównania modeli poniżej, a więcej na temat zmiany wysłuchania w kierunku kontrolnej roli Sejmu w sekcji „7.1 Zwiększenie kontrolnej roli Sejmu”).

	Obecne polskie sejmowe wysłuchanie publiczne	Wysłuchanie w modelu korporatystycznym	Wysłuchanie jako narzędzie kontrolne parlamentu
Kto decyduje o zwołaniu wysłuchania?	Komisja sejmowa w głosowaniu, na wniosek posła, który nie musi być członkiem komisji.	Jakaś liczba obywateli, lub obowiązkowe dla każdej ustawy, lub obowiązkowe dla jakiejś większej kategorii procedowanych ustaw, lub na wniosek mniejszości posłów.	Komisja parlamentarna, zazwyczaj na wniosek szefa komisji lub komisyjnej większości.
Kto uczestniczy?	Każdy, kto zgłosi się zgodnie z prostą procedurą.	Kompetentni eksperci dobierają uczestniczących lub wpływają na wybór uczestników tak, by byli reprezentatywni. Dbałość o obecność formalnie określonych grup organizacyjnych lub społecznych, jak związki zawodowe, emeryci, itp. lub obiektywnych ekspertów.	Zaproszeni przez parlamentarzystów świadkowie
Jak komunikują się uczestnicy i jak podejmują decyzje?	Krótkie oświadczenia świadków. Uczestnicy nie dyskutują i nie podejmują decyzji.	Dyskusja, wymiana informacji, poznawanie stanowisk, wzajemne ucieranie poglądów, a nawet współdecydowanie.	Świadkowie są odpytywani przez parlamentarzystów, czasem mogą zgłosić krótkie oświadczenie.
Jak komunikacja wpływa na działania władz?	Przedstawiciele władz przyjmują wygłoszone tezy do wiadomości; mogą, ale nie muszą brać ich pod uwagę.	Co najmniej konieczność ustosunkowania się, a nawet zobligowanie do wdrożenia zgłaszanych postulatów.	Uzyskane opinie i fakty, służą jako argumenty w konfrontacji politycznej.

Co znamienne, krytycy - poza nielicznymi wyjątkami²⁶ - nie zauważają, że wysłuchanie publiczne po raz pierwszy we współczesnej historii Polski umożliwiło obywatelowi bez koneksji udział w procesie stanowienia prawa. Świadczy to o niskim poważaniu dla realnej

²⁶ Jedyny wedle naszej wiedzy autor, który zauważa, że obywatele z ulicy do tej pory wykluczeni mogą wejść do Sejmu i wziąć udział w jego pracach, to Piotr Juchacz.

demokracji – mechanizmów realnego wpływu zwykłego obywatela na kształt praw, którym mają się podporządkować.

Udział i zaangażowanie obywateli pojawia się wtedy, gdy instytucje realizują ich interesy – żaden nadmiar skomplikowanych procedur operowanych przez mądre i dobrotliwe elity, nie wytworzy zaangażowania obywateli. Udział w życiu publicznym, jeśli ma być realny, potrzebuje prostych i jasnych procedur – zarówno tam, gdzie obywatele mają sami uczestniczyć w procesie politycznym, jak i tam, gdzie działają ich reprezentanci.

Niektórzy krytycy²⁷ uważają nasze dotychczasowe prace za główną przyczynę rzekomych dysfunkcyjności wysłuchania publicznego:

³⁵ Dobrowolski chwali się na swoich stronach internetowych, że to on wraz z wąską grupą osób wprowadził wysłuchanie publiczne do polskiego systemu prawnego (zob. <http://www.dobrowol.org/publicnewysluchanie/publicnewysluchanie.html>). Rzeczywiście trudno mu odmówić skuteczności w forsowaniu swojej wizji tej instytucji. Jednocześnie wydaje się, że nie powinien on popadać w samozachwyt z tego powodu, zważywszy na całkowite wypaczenie sensu tej instytucji, które jest główną przyczyną obecnej dysfunkcyjności wysłuchania publicznego.

Choć takie wyłożenie przyczyn ułomności polskiej instytucjonalizacji wysłuchania publicznego łechce moją próżność, odrzucam je jako chybione. Owszem, wysłuchanie publiczne za moim pośrednictwem trafiło do nas z innego porządku kulturowego i politycznego, więc naturalnym jest, że jako transplant prawny budzi niezrozumienie i irytację. Naturalne jest też, że wobec szerokiego uznania dla wysłuchania nie ma dziś możliwości rezygnacji z tej instytucji. Podejmowane więc będą próby przeformułowania wysłuchania tak, by zachowując jego formę, zmienić funkcjonowanie. Zwłaszcza, by osłabić jego zdolność do publicznego naświetlania działań grup interesów poprzez publiczne konfrontowanie ich dążeń oraz sprzecznych argumentacji.

5.1. Ocena projektów autorstwa rządu-parlamentu

Trzy rodzaje zarzutów, opisane poniżej w podpunktach, tak naprawdę mogą być jedynie krytyką słabego podziału i kontrważenia władzy w Polsce, a nie wysłuchania publicznego. Słaba kontrola prawotwórczych zamierzeń władzy wykonawczej jest konsekwencją ułomnej konstytucji, a nie słabości instytucji wysłuchania.

Trójpodział władzy jest w Polsce czysto deklaracyjny. Realna konstrukcja urządzeń politycznych tworzy rządo-parlament. W naszym ustroju argumenty płynące z instytucji takich, jak wysłuchanie publiczne czy ocena skutków regulacji, nie są w stanie kontrważyć woli politycznej premiera, który ma wpływ na kształt list wyborczych do Sejmu; może też rozwinąć lub złamać karierę dowolnego urzędnika.

Narzędzia takie, jak ocena skutków regulacji czy wysłuchanie publiczne, w pełni zadziałać mogą tylko w systemach większościowo-prezydenckich. Tam rzeczowe argumenty mogą przekonać nawet parlamentarzystów wspierających rząd do głosowania przeciw swojej partii i swojemu prezydentowi. W naszym systemie podwładni partyjni okupujący ławy poselskie nie

²⁷ Grzegorz Makowski, „Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa”, str.170, w: „Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa”, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.

będą zbyt skrupulatnie analizować i kontrować poczynania legislacyjnych własnych zwierzchników zasiadających w radzie ministrów. Symbolicznym potwierdzeniem niemożności faktycznego nadzorowania i rozliczania władzy wykonawczej przez parlament w Polsce jest brak odpowiedzi na pytanie: jak poseł Tusk miał rozliczać premiera Tuska? Jak poseł Szydło miała rozliczać premier Szydło?

Wysłuchanie publiczne w jakimś niewielkim stopniu daje możliwość kontrważenia woli politycznej rządu. Jest jednak zaporą rozmiaru raczej kreciego kopca niż muru obronnego. Możemy i potrzebujemy dyskutować o tym, czy wzmocnić instytucję wysłuchania. Ale zbytne wzmocnienie, bez zmiany konstytucji, doprowadzi w momencie przesilenia do zderzenia woli władzy wykonawczo-prawodawczej z instytucją opartą na ustawowo-regulaminowych podstawach. To zaś grozi złamaniem lub wykreśleniem tej instytucji z systemu, a nie zwiększeniem pożytecznego podziału i kontrważenia władz.

5.1.1. Rzadko stosowana

„Rzadko stosowane” - to najczęstszy zarzut wobec wysłuchania publicznego. Więcej i częściej nie znaczy jednak lepiej. Wysłuchanie publiczne nie jest lekarstwem na wszystkie niedomagania naszych urządzeń politycznych. Zarzut zbyt rzadkiego stosowania wysłuchań nie ma ani normatywnego, ani empirycznego ugruntowania. Po prostu jest formułowany, a samo jego postawienie uchodzić ma za dowód jego słuszności. Rzadkie stosowanie jest według krytyków zarazem zarzutem, jak i wyjaśnieniem.

Krytycy nie precyzują bowiem, jaka liczba wysłuchań publicznych jest według nich optymalna, nie formułują nawet kryteriów wywiedzenia takiej liczby. Typowy jest list²⁸ Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, który stwierdza, że liczba wysłuchań jest niska i jest to dowodem na wadliwe funkcjonowanie tej instytucji:

W odpowiedzi na prośbę o przesłanie propozycji mających na celu usprawnienie procedury wysłuchania publicznego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka w pierwszej kolejności pragnie wyrazić aprobatę dla podjęcia inicjatywy reformy tej instytucji prawnej. Wysłuchanie publiczne to instytucja w demokratycznym państwie prawnym nadzwyczaj potrzebna, umożliwiająca bezpośrednią partycypację obywateli lub ich organizacji w procesie stanowienia prawa. Praktyka pokazuje jednak, że wysłuchanie publiczne jest instytucją rzadko wykorzystywaną. Dotychczas w VII kadencji Sejmu RP przeprowadzono jedynie trzy wysłuchania publiczne, co pokazuje, że instytucja ta nie funkcjonuje właściwie¹. Warto nadmienić, że m. in. funkcjonowaniu wysłuchania publicznego poświęcony był raport autorstwa Artura Pietryki pt. „Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa”². Biorąc pod uwagę powyższe względy oraz okoliczność, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest stałym i doświadczonym uczestnikiem parlamentarnego procesu legislacyjnego, pozwalamy sobie sformułować kilka

Dlaczego? Jakie deficyty decydenta lub procesu decydowania chcą autorzy listu naprawić? O tym list milczy. Pozostawia nas z ogólnikami o demokratycznym państwie prawnym i partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa. W takim ujęciu miesza się empiryczna skala więcej/mniej, z normatywną aprobatą dla większej liczby wysłuchań.

²⁸ List Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do marszałka sejmu z 4 czerwca 2013; dostępny pod: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/06/opinia-HFPC_wys%C5%82uchania-publiczne.pdf

Podobnie Barbara Zamaćńska²⁹ twierdzi, że we wskazanym przez nią przedziale czasu wysłuchanie „odbyło się tylko 25 razy”:

prawnego (Wróblewska, 2012). Pomimo wskazanych zalet, wysłuchanie publiczne nie jest często stosowaną w naszym kraju instytucją. Od momentu wprowadzenia odbyło się tylko 25 razy. Jednocześnie w literaturze krytyce jest poddawane prawne uregulowanie tej instytucji. Podejmowane są także inicjatywy zmierzające do rozszerzenia zakresu stosowania tej instytucji. 20 lipca 2013 roku weszła w życie nowelizacja Regulaminu Senatu przewidująca możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do senackich inicjatyw ustawodawczych. Wysłuchanie obywatelskie przewiduje także prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw.

Również Iwona Wróblewska³⁰ widzi za mało wysłuchań:

Ze względu na krótki okres obowiązywania wymienionych wyżej przepisów trudno formułować generalne oceny na temat skuteczności instytucji wysłuchania publicznego. Jest ono narzędziem bardzo rzadko wykorzystywanym w praktyce parlamentarnej, prawie zupełnie nie występuje w pracach ministerialnych. Od 7 marca 2006 r., a więc od momentu wejścia w życie przepisów o wysłuchaniu, do zakończenia prac Sejmu VI kadencji, komisje sejmowe przeprowadziły 18 wysłuchań w sprawie projektów ustaw² (liczba ustaw uchwalonych od początku 2006 r. wynosi 1315), nato-

Jak i Paweł Kuczma³¹:

5. Ograniczona skuteczność petycji i wysłuchań

Po wprowadzeniu wysłuchania publicznego do polskiego systemu prawnego z tą instytucją wiązano spore nadzieje. Wydawało się, że stanowić będzie doskonałą platformę do wymiany myśli, poglądów i uwag na temat projektów ustaw. Tymczasem wysłuchania nie cieszą się szczególnym zainteresowaniem ani członków komisji, którzy przecież mogliby dzięki nim uzyskiwać wartościowe informacje na temat propozycji zmian czy skutków planowanych rozwiązań prawnych, ani faktycznych adresatów projektowanych aktów normatywnych³⁶. Od dnia wejścia w życie przepisów o wysłuchaniu, tj. 7 marca 2006 r., do zakończenia prac Sejmu VI kadencji, komisje sejmowe przeprowadziły jedynie 18 wysłuchań w sprawie projektów ustaw, podczas gdy liczba ustaw uchwalonych w tym okresie wyniosła 1315, natomiast w ministerstwach w tym okresie przeprowadzono tylko dwa wysłuchania³⁷. W Sejmie VII kadencji odbyło się 10 wysłuchań³⁸.

W zasadzie każdy, kto pisze i mówi o wysłuchaniu publicznym, stwierdza, że jest go za mało i proponuje, by było więcej. Niektórzy, jak Piotr Juchacz³², dają rozwiązania proceduralne, które mają ułatwiać zwoływanie, a więc zwiększyć liczbę wysłuchań:

²⁹ Barbara Zamaćńska, „Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym - wybrane zagadnienia”, *Economics and Management* – 3/2013, str 193-205

³⁰ Iwona Wróblewska, „Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania”, *„Przegląd Sejmowy”* 2012, nr 3(110).

³¹ Paweł Kuczma, „Petycja a wysłuchanie publiczne i lobbying”, s. 348 w: red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński, „Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji”

³² Piotr W. Juchacz, „Analiza normatywna instytucji wysłuchania publicznego. Studium z filozofii publicznej”, *Principia LVII-LVIII*, 2013, str 233

Moim zdaniem najrozsądniejszym rozwiązaniem byłoby z jednej strony pozostawienie zasady fakultatywności wysłuchania publicznego, jednak z zastrzeżeniem, iż po pierwsze, należy poszerzyć – ograniczoną dotychczas wyłącznie do posłów na Sejm RP – grupę osób uprawnionych do składania wniosku o zwołanie wysłuchania publicznego (zob. punkt ad. 2-A powyżej) oraz, po drugie, należy znieść możliwość arbitralnego odrzucania takiego wniosku przez komisję sejmową, poprzez nałożenie na nią obowiązku zwołania wysłuchania publicznego w przypadku jego wpłynięcia.

Nie spotkałem się jednak z autorem, który by - po stwierdzeniu, że wysłuchań jest za mało - zaproponował standard optymalnej liczby wysłuchań. Czasem, jak u Macieja Borskiego³³, zwraca się uwagę nie tylko na niską liczbę wysłuchań w danej jednostce czasu, ale również na niską - zdaniem autora - ich proporcję względem liczby procedowanych ustaw:

Praktyka pokazuje, że instytucja wysłuchania publicznego wykorzystywana jest niezwykle rzadko i tylko częściowo spełnia swoje zadanie - stwarzania płaszczyzny do jawnego przedstawienia interesów wszystkich stron zainteresowanych wpływaniem na kształt procedowanej regulacji²⁹. Od momentu wejścia w życie przepisów o wysłuchaniu, do zakończenia prac Sejmu VII kadencji (a więc przez ponad 9 lat), komisje sejmowe przeprowadziły jedynie 29 wysłuchań w sprawie projektów ustaw³⁰. Zważywszy na fakt, że w tym okresie uchwalonych zostało około 1800 ustaw, liczba ta nie jest imponująca.

Jednak nie licząc tych, którzy domagają się wysłuchania publicznego dla każdej ustawy, żaden znany mi autor, stawiający zarzut „za mało wysłuchań”, nie sformułował odpowiedzi na pytanie: „ile wysłuchań będzie optymalne?”. Co dzień? Raz na tydzień? A może dla co czwartej procedowanej w Sejmie ustawy? Co drugiej? Pozostaje więc domyślać się, że chodzi o jakąś wartość w przedziale powyżej 0% i potencjalnie dochodzącą do 100% procedowanych ustaw.

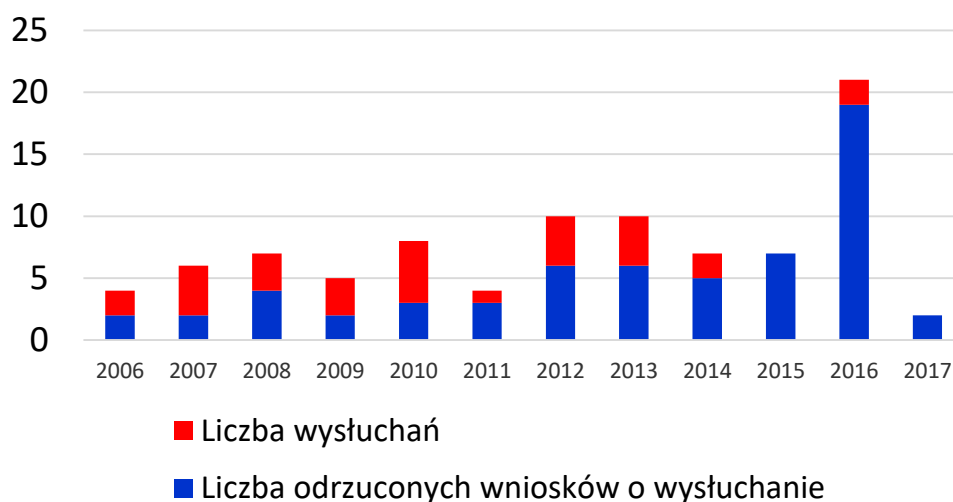
Jednak trudno poważnie traktować propozycję zwoływania wysłuchania publicznego dla każdej ustawy; nawet, gdy zostanie wyrażona przez poważane autorytety³⁴. Mamy demokrację przedstawicielską, jak przystało na społeczność większą niż miasteczko czy państwo-miasto. Usiłowanie konstruowania ciała, w którym każdy obywatel będzie mógł ocenić każdą ustawę, jest w demokracji przedstawicielskiej bezcelowe. Obowiązkowe wysłuchanie nie przywróci mitycznej świetności demokracji bezpośredniej, za to zamorduje skuteczność samego wysłuchania. Jego siłą jest bowiem zdolność koncentrowania uwagi obywateli na ważnych czy kontrowersyjnych ustawach. W systemie demokracji przedstawicielskiej obowiązkowe wysłuchanie publiczne dla każdej ustawy stanie się pozbawionym znaczenia rytuałem, który pozbawi tę instytucję istotności.

Ponadto, autorzy piszący o jej fasadowości czy pozorności na podstawie niskiej ich zdaniem liczby odbytych wysłuchań, popełniają błąd metodologiczny: nie biorą pod uwagę całości funkcjonowania tej instytucji - nie analizują na przykład głosowań o przeprowadzenie wysłuchania, które skutkują oddaleniem wniosku o wysłuchanie.

³³ Maciej Borski, „Wysłuchanie Publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej”, *Roczniki Administracji i Prawa* nr XVI(1), s. 39

³⁴ Patrz na przykład: „Zoll: wysłuchanie publiczne wyeliminowałoby zakulisowe gierki przy uchwalaniu ustaw.”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 08.10.2009, <http://prawo.gazetaprawna.pl/wywiady/358100,zoll-wysluchanie-publiczne-wyeliminowaloby-zakulisowe-gierki-przy-uchwalaniu-ustaw.html>

W polskim porządku konstytucyjnym opozycja nie ma - poza rzadkimi wyjątkami, gdy reprezentujący rząd posłowie nie są obecni na sali posiedzeń komisji - możliwości przegłosowania wniosku o wysłuchanie wbrew rządowi. Oddalone wnioski i dyskusja wokół nich podkreślają stanowisko rządzących do projektu ustawy, często skutkują negatywnymi ocenami w mediach, a czasem zorganizowaniem przez obywateli wysłuchania poza Sejmem. Dla poprawnej oceny funkcjonowania wysłuchań publicznych w polskim sejmie należy rozpatrzyć całokształt funkcjonowania tej instytucji, w tym oddalone wnioski o wysłuchanie. Tymczasem żaden z cytowanych powyżej autorów nie dokonał analizy oddalonych wniosków o wysłuchanie i wedle mojej wiedzy żaden nie zajmował się tym tematem. A szkoda, bowiem oddalone wnioski o wysłuchanie są o wiele liczniejsze³⁵, niż przeprowadzone wysłuchania (patrz wykres poniżej), zaś dyskusje wokół nich w fascynujący sposób oddają rozumienie wysłuchania publicznego przez posłów, często zyskując głośne i barwne odbicie w mediach.



Rzecz zatem nie w liczbie wysłuchań, lecz w oddziaływaniu na proces polityczny. Pierwsze i zasadnicze pytanie, które propagującym zwiększenie liczby wysłuchań należy zadać, to: co chcemy osiągnąć? Większą przejrzystość tworzenia prawa? Większą otwartość jego stanowienia na obywateli bez koneksji, ale dotkniętych proponowanymi prawem lub posiadającymi istotne informacje w sprawie proponowanych ustaw? Wyższą legitymizację uchwalanego prawa? To pytania z natury polityczne. Odpowiedź na nie też będzie polityczna. Decydować o liczbie wysłuchań powinni politycy odpowiedzialni przed wyborcami. A nie prawnicy czy politolodzy, którzy mówiąc „za mało!” nie są w stanie odpowiedzieć na pytanie „ile byłoby dość?”.

5.1.2. Mało uczęszczane

Argument o niskiej frekwencji na wysłuchaniach publicznych jest formułowany podobnie, jak ten o rzadkim stosowaniu wysłuchań. Przedstawia się liczbę uczestników z przymiotnikiem „niska”, „mizerna”, itp., bez wyjaśnienia, dlaczego została uznana za niską i bez wskazania, jaka liczba uczestników byłaby optymalna. Tak na przykład u Piotra Uziębły³⁶:

³⁵ Patrz: Załącznik II zestawienie informacji o oddalonych wnioskach o wysłuchanie.

³⁶ Piotr Uziębły, „Demokracja partycypacyjna”, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, str. 258

Patrząc na praktykę wysłuchań publicznych odnieść można wrażenie, że instrument ten nie stał się środkiem wykorzystywanym powszechnie. Poza pojedynczymi przypadkami, gdzie znacząca liczba podmiotów była zainteresowana udziałem w wysłuchaniu publicznym (można tu wspomnieć odwołane wysłuchanie w sprawie reformy samorządowej ordynacji wyborczej), z reguły uczestnictwo w nich jest na minimalnym poziomie, a co więcej, niezwykle rzadko zdarza się, aby uczestniczyły w nich osoby, których cele wykraczają poza własny interes. Tytułem przykładu można wspomnieć wysłuchania publiczne, które odbyły się na forum sejmowym w roku 2008. Łącznie miały miejsce dwa takie wysłuchania dotyczące projektów ustaw o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych. Do udziału w tym pierwszym wysłuchaniu zgłosiło się siedem osób (uczestniczyło pięć z nich), zaś w drugim zgłosiło się trzynaście osób (uczestniczyło dziewiętnaście, gdyż część z nich zgłosiła zainteresowanie prawami nad projektem jeszcze w fazie rządowej). Można więc powiedzieć, że niestety wysłuchanie publiczne stało się rzeczywiście elementem działania grup nacisku, nie realizując jego drugiej funkcji, a więc aktywizacji społecznej w procesie stanowienia prawa.

Podobnie twierdzi Grzegorz Makowski³⁷, powołując się przy tym na rzekomy przykład USA, gdzie jakoby celem wysłuchań publicznych jest „włączenie weń jak największej liczby obywateli”:

Drugim typem wysłuchania, o którym wspomina Goodall, jest lepiej nam znane wysłuchanie „legislacyjne”, które – jak łatwo się domyślić – wiąże się również z procedurami decyzyjnymi, ale w ramach procesu stanowienia prawa.

Kiedy jakiś organ władzy posiadający kompetencje prawodawcze zmierza do przyjęcia takiej lub innej regulacji prawnej, zawsze może zasięgnąć opinii danej społeczności celem zbadania potencjalnych efektów przyjęcia danego prawa lub po prostu poznania reakcji osób, których to prawo będzie dotyczyć. Jak podaje Goodall, tego rodzaju wysłuchania (przynajmniej jeśli chodzi o USA) nie mają tak sformalizowanego charakteru jak wysłuchania quasi-sądowe, ale są o wiele częściej stosowane na różnych szczeblach władzy.

W amerykańskim wydaniu są to swoiste „publiczne burze mózgów”, ponieważ nie obowiązują w nich tak restrykcyjne procedury i chodzi przede wszystkim o zebranie jak największej liczby opinii, następnie wyluskanie tych najbardziej merytorycznych i ich wykorzystanie w dalszych pracach nad projektem aktu prawnego. Innymi słowy, liczy się ilość, która może przejść w jakąś wyrażoną w ostatecznym kształcie regulacji prawnej. Jednocześnie chodzi też o to, aby jak największa liczba potencjalnych „konsumentów prawa” miała szansę się o nim zawczasu dowiedzieć i wyrazić swoją opinię.

Z powyższej krótkiej systematyki instytucji publicznego wysłuchania jeszcze raz wyraźnie wynika, że głównym i pierwotnym elementem składowym tej instytucji jest dążenie do upublicznienia procesu decyzyjnego i włączenie weń jak największej liczby obywateli, z nadzieją, że w ten sposób podejmowane rozstrzygnięcia będą miały lepszą jakość.

³⁷ Grzegorz Makowski, „Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa”, str. 161, w: „Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa”, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.

Powyższe twierdzenie Makowskiego jest błędne. W USA wysłuchania odbywają się na wszystkich trzech poziomach władzy (lokalnym, stanowym, federalnym) oraz dotyczą zarówno władzy ustawodawczej, wykonawczej, jak i sędziowskiej. Zdarzają się na niższych poziomach władzy ustawodawczej i wykonawczej zarówno obowiązkowe wysłuchania, jak i obowiązek udzielenia podczas nich głosu wszystkim chętnym. Często uchwalanie prawa miejskiego lub w hrabstwach wymaga - na mocy prawa stanowego - przeprowadzenia publicznego wysłuchania w/s planowanej zmiany.

Cytowany przez Makowskiego Clifford H. Goodall opisuje wysłuchania publiczne na poziomie miast i miasteczek. I nie jest miarodajny dla wysłuchań publicznych w USA. Bowiem pod tą samą nazwą funkcjonują w USA zupełnie różne instytucje, mające inne podstawy prawne, bardzo różne funkcje, dotyczące różnych władz, różniące się też liczbą uczestników i zasadami ich rekrutacji.

Wysłuchania publiczne w Kongresie USA zwoływane są uznaniową decyzją polityków, a wzywanie świadków na wysłuchania publiczne jest niewymienionym w konstytucji, ale potwierdzonym wyrokami sądowymi prawem - ale nie obowiązkiem - Kongresu³⁸. Ani litera, ani zwyczaj nie przymuszają komitetów Kongresu do zapraszania jak największej liczby świadków. Często jest tak, że współpracownicy kongresmenów przeprowadzają wywiady z potencjalnymi świadkami na wysłuchanie publiczne, by ustalić ich przydatność³⁹:

In order to testify, a witness must be invited by the committee. Before officially inviting a witness, committee staff identify and often interview prospective candidates. When suitable witnesses are found, the committee chair typically sends a formal letter of invitation. This letter generally gives the witness some basic information, including the purpose, subject, date, time, and place of the hearing. In addition to specifying the portion of a measure or issue the witness should address, the letter may contain a limitation on the length of the witness's oral testimony.

The committee may send the witness additional information. This information may include a list of committee members, the committee's rules, the measure under consideration, and material from the media relating to the issue. Often a staff contact is indicated. Staff will sometimes meet with witnesses before a hearing to answer questions and to review procedure.

A czasem wręcz uprawomocnieni pracownicy komitetów odbierają od potencjalnych świadków zeznania pod przysięgą⁴⁰, by ocenić ich przydatność na wysłuchaniu, bądź zebrać informacje, które pomogą je przygotować. Zeznania w tym wypadku oznaczają *deposition*, czyli są analogią zaprzysiężonych zeznań składanych wobec prawnika jednej ze stron zanim rozpocznie się proces przed władzą sądową.

Kongres ma nawet prawo aresztować osoby, które nie stawiają się na jego wezwanie. A sama kwestia liczby osób na wysłuchaniach publicznych jest regulowana politycznie, tj. poprzez

³⁸ Wzywanie świadków do Kongresu ma w USA korzenie przedkonstytucyjne. W przedkonstytucyjnej Ameryce parlamenty kolonii pełniły zarówno rolę sądowniczą, jak i prawodawczą. W związku z czym miały prawo wzywać i przymuszać do stawienia się na wezwanie. Patrz: Stephen A. Higginson, "A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances", *The Yale Law Journal*, Vol. 96, No. 1 (Nov., 1986), s. 147

³⁹ Thomas P. Carr, "Hearings in the House of Representatives: A Guide for Preparation and Procedure", RL30539, Congressional Research Service, 2006, s. 11

⁴⁰ Jay R. Shampansky, "Staff Depositions in Congressional Investigations", Congressional Research Service, 95-949 A, December 3, 1999 -- aktualna podstawa prawna do przyjmowania przez pracowników komitetów zaprzysiężonych zeznań: 115th Congress Staff Deposition Authority Procedures, Congressional Record, January 13, 2017, 115th Congress, 1st Session, Vol. 163, No. 9 — Daily Edition, s. H536-H537

zapraszanie różnych świadków przez kongresmenów, na podstawie reguł obowiązujących w poszczególnych komitetach (czasem przewodniczący komitetu, czasem przewodniczący razem z drugim w hierarchii członkiem komitetu z partii większościowej⁴¹, czasem podkomitet). By chronić reprezentatywność uczestników wysłuchania, członkowie komitetu z partii mniejszościowej również mają prawo zapraszania swoich świadków:⁴²

Minority party members of the committee are entitled to call witnesses of their own to testify on a measure during at least one additional day of a hearing.

Błędny jest zatem twierdzenie, że polskie wysłuchanie publiczne nie realizuje jakiegoś zagranicznego optimum liczby osób uczestniczących w wysłuchaniu.

A gdyby nawet za naszymi autorami przyjąć, że w wysłuchaniach w Sejmie bierze udział za mało uczestników, to należy zauważyć, że w Kongresie USA na wysłuchaniach jest ich jeszcze mniej. 11 października 2017 Committee on Small Business przeprowadził wysłuchanie w temacie: “Evaluating the Paperwork Reduction Act Part II: Are Burdens Being Reduced?”, w którym uczestniczyły cztery osoby:

Congress of the United States
U.S. House of Representatives
Committee on Small Business
2361 Rayburn House Office Building
Washington, DC 20515-6315

Committee on Small Business
“Evaluating the Paperwork Reduction Act Part II: Are Burdens Being Reduced?”
Wednesday, October 11, 2017 11:00 A.M.
2360 Rayburn House Office Building

Witness List

Steven Fine, Ph.D.
Acting Assistant Administrator
Acting Chief Information Officer
United States Environmental Protection Agency
Washington, DC

Mr. Stephen D. Guertin
Deputy Director for Policy
United States Fish and Wildlife Service
Washington, DC

Mr. Gundeep Ahluwalia
Chief Information Officer
United States Department of Labor
Washington, DC

Mr. Todd Simpson
Chief Information Officer
United States Food and Drug Administration
Silver Spring, MD

⁴¹ Ranking member, czyli drugi w hierarchii po przewodniczącym komitetu członek partii większościowej

⁴² Charles W. Johnson, “How Our Laws Are Made. Revised and Updated”, s. 13, U.S. House of Representatives, 2003; patrz też H.R. XI.2(j)(1) 2017: “Whenever a hearing is conducted by a committee on a measure or matter, the minority members of the committee shall be entitled, upon request to the chair by a majority of them before the completion of the hearing, to call witnesses selected by the minority to testify with respect to that measure or matter during at least one day of hearing thereon.”

Ten sam komitet 4 października zwołał wysłuchanie publiczne w temacie “Small Business Tax Reform: Modernizing the Code for the Nation’s Job Creators.”, na którym również było obecnych czterech świadków. Jeszcze wcześniej, 13 września, wskazane gremium odbyło publiczne wysłuchanie na temat: “Serving Small Businesses: Examining the Effectiveness of HUBZone Reforms” z udziałem ... czterech świadków.

Na tle Kongresu USA nasze wysłuchania, na których pojawia się kilkadziesiąt, a czasem kilkaset osób, mają więc nie małą, a ogromną frekwencję. Jak ktoś nie wierzy, polecam stronę <https://www.house.gov/committees/> - proszę wybrać dowolny komitet i sprawdzić wysłuchania publiczne, opisane na podstronach kongresowych podkomitetów.

Pomijając błędne rozumienie wysłuchań w USA u Makowskiego, warto się zastanowić nad optymalną liczbą uczestników wysłuchań publicznych. Autorzy zarzutu o zbyt niskiej frekwencji nie formułują odpowiedzi na pytanie: ilu wystarczy? Cytowany wyżej Uziębło po prostu uznaje, iż siedmiu to „za mało”. Ale próżno w jego tekście szukać odpowiedzi, jaką liczbę uczestników uzna za odpowiednią: siedemdziesięciu? siedmiuset? siedem tysięcy? A może siedemdziesiąt tysięcy? Dlaczego?

Być może za zarzutem o niskiej liczbie uczestników jawi się niewypowiedziana aksjologia. Wydaje się, że różnicą aksjologiczną i podstawowym pytaniem w rozmowie o optymalnej liczbie uczestników wysłuchań jest to, czy chcemy, by wysłuchanie publiczne ewoluowało w kierunku narzędzia nacisku obywateli na Sejm, czegoś w rodzaju trzeciej izby parlamentu? Czy też chcemy, by ewoluowało w kierunku narzędzia parlamentarzystów do pozyskiwania informacji od szerokiego grona obywateli?

Moja odpowiedź na tak postawione pytanie brzmi: w przypadku wysłuchań publicznych w Sejmie o wiele ważniejsze od “liczni” jest “bardziej reprezentatywni” oraz “wnoszący unikalną wiedzę lub punkt widzenia”. O ile w przypadku lokalnych decyzji – takich jak budowa spalarni śmieci czy nitki kanalizacji na tej lub innej ulicy – jak najszersze uczestnictwo obywateli może być pożyteczne, chociażby tylko po to, by mogli osobiście zapoznać się z argumentami stron i alternatywnymi skutkami decyzji, o tyle w przypadku Sejmu nie ma ani takiej konieczności, ani możliwości.

W lokalnych społecznościach naturalnym wyznacznikiem i ogranicznikiem zainteresowania wysłuchaniem publicznym jest liczba mieszkańców danej miejscowości. W 38-milionowym narodzie, jeśli nie chcemy wiecu czy jakiejś formy demokracji wiecowej, to w Sejmie muszą istnieć ograniczenia co do liczby uczestników wysłuchań.

„Więcej” w pewnym momencie oznaczać będzie „zbyt wielu”. Gdy podobny dylemat, tj. ilu uczestników powinna liczyć legislatura, opisywał James Madison⁴³, wywiódł swoją propozycję z obserwacji, iż zbyt mała liczba parlamentarzystów może sprzyjać spiskom przeciw dobru wspólnemu. Z kolei zbyt duża uniemożliwi prace parlamentu, gdyż nie pozwoli rozumnie dyskutować. Bo nawet gdyby zgromadzenie wszystkich obywateli Aten składało się z samych tylko Sokratestów, nadal byłoby tylko tłumem:

⁴³ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, (Clinton Rossiter (red)), „The Federalist Papers”, First Mentor Printing, 1999, s. 310

assembly of the latter to seven or eight members. Nothing can be more fallacious than to found our political calculations on arithmetical principles. Sixty or seventy men may be more properly trusted with a given degree of power than six or seven. But it does not follow that six or seven hundred would be proportionably a better depositary. And if we carry on the supposition to six or seven thousand, the whole reasoning ought to be reversed. The truth is that in all cases a certain number at least seems to be necessary to secure the benefits of free consultation and discussion, and to guard against too easy a combination for improper purposes; as, on the other hand, the number ought at most to be kept within a certain limit, in order to avoid the confusion and intemperance of a multitude. In all very numerous assemblies, of whatever characters composed, passion never fails to wrest the scepter from reason. Had every Athenian citizen been a Socrates, every Athenian assembly would still have been a mob.

Do pytania o liczbę uczestników wysłuchań publicznych warto wrócić, gdy w końcu wprowadzimy w Polsce wysłuchania publiczne na poziomie samorządów. Wtedy wysłuchanie obywatelskie, po części rozumiane jako zgromadzenie obywateli wykonujących swą władzę bezpośrednio, będzie miało sens. I wtedy pytanie o liczbę obecnych będzie pytaniem o to, czy są oni reprezentatywni i odpowiedzialni wobec społeczności, które rzekomo reprezentują, czy też są samozwańczy i nierepresentatywni.

Na razie zaś warto, zachowując prawo obywateli do przemawiania na wysłuchaniu publicznym, dać przewodniczącemu możliwość zrezygnowania z wysłuchania konkretnych osób - wszakże tworząc zabezpieczenie w postaci obowiązku odnotowania tej decyzji w stenogramie i zagwarantowania osobom w ten sposób wykluczonym możliwości załączenia pisemnego stanowiska do raportu z wysłuchania. Tak, jak to proponowaliśmy w naszym tekście, który spowodował wprowadzenie wysłuchania publicznego do polskiego prawa i obyczaju:

Możliwość zrezygnowania z wysłuchania konkretnego świadka jest potrzebna, ponieważ w pewnym momencie argumenty różnych osób mogą zacząć się powtarzać. Jeżeli przewodniczący komisji uważa, że wypowiedzi danego świadka nie wniosą nowych informacji, może on podjąć decyzję o zrezygnowaniu z jego wysłuchania. Takie rozwiązanie konieczne jest również po to, aby uchronić komisję przed osobami szukającymi sławy i nie wnoszącymi do procesu prawodawczego żadnych racji merytorycznych.

Aby prawo do rezygnacji z wysłuchania danego świadka nie umożliwiała manipulacji, decyzja o rezygnacji z wysłuchania musi być podjęta jawnie, przez jedną osobę (przewodniczący komisji), a materiały pisemne złożone przez niedoszłego świadka muszą stać się częścią protokołu.

10. Jeżeli na podstawie analizy pisemnego oświadczenia osoby zgłaszającej się do roli świadka przewodniczący komisji uzna, że przesłuchanie świadka nie wniesie nowych informacji, skreśla on daną osobę z listy świadków. Jednocześnie przewodniczący informuje pisemnie o tym osobę, której dotyczy ta decyzja oraz wszystkich członków komisji. Jednakże materiały pisemne złożone przez świadka, o ile są materiałami dotyczącymi przedmiotu publicznego wysłuchania, stają się częścią protokołu z publicznego wysłuchania z adnotacją o dacie decyzji o zrezygnowaniu z przesłuchania danego świadka.

Taka zmiana stanowić będzie lekkie przesunięcie wysłuchania publicznego w kierunku narzędzia dla posłów do pozyskania informacji. A jest uzasadniona tym, że - jak opisałem już wyżej - od czasu naszego tekstu lobbującego za wprowadzeniem wysłuchania publicznego do Sejmu, znacznie wzrosła przejrzystość prac komisji i podkomisji, głównie dzięki zainstalowaniu w salach sejmowych kamer i archiwizacji w internecie nagrań z ich prac.

5.1.3. Fakultatywne

Jeszcze zanim uchwalono wysłuchanie publiczne pojawiły się głosy, by uczynić wysłuchanie procedurą obowiązkową. Jedni proponowali, by przeprowadzać je dla wszystkich ustaw. Inni sugerowali, by robić to dla tzw. kodeksów. A byli też i tacy - wśród nich ja - którzy proponowali obowiązkowe publiczne wysłuchanie jedynie dla ustawy budżetowej. Propozycję tą rozwijam w punkcie 7.3 „Obowiązkowe wysłuchanie publiczne ustawy budżetowej”.

Fakultatywność sejmowego wysłuchania publicznego jest cechą pożądaną. Zaletą tego instrumentu jest bowiem zdolność do koncentrowania uwagi wyborców i polityków na argumentach „za” i „przeciw” przy nadzwyczajnie ważnych propozycjach zmian prawa. Wysłuchanie będzie skuteczne i żywotne tylko, gdy skupi zainteresowanie wokół poważnego problemu. A nie można koncentrować społecznej uwagi na wszystkich projektach ustaw. Przekształcenie 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 publicznego wysłuchania. Tylko popyt ze strony opozycji lub rządzących oraz zaniepokojenie wyborców gwarantuje jego żywotność.

Co więcej, to dobrze, że obywatele nie dysponują mechanizmem wymuszenia wysłuchań publicznych w Sejmie. Jediną potrzebną w tym zakresie zmianą jest kwestia odpowiedzialności: w miejsce obecnego trybu, gdzie o zwołaniu lub niezwołaniu wysłuchania decyduje cała komisja, co rozmywa odpowiedzialność, należałoby obarczyć tą odpowiedzialnością jednoosobowo przewodniczącego komisji.

Najdalej w krytyce fakultatywności wysłuchania idzie Marcin Michał Wiszowaty⁴⁴ kategorycznie stwierdzając, że wysłuchanie publiczne jest instytucją pozorną, gdyż „ma charakter jedynie fakultatywny”:

⁴⁴ Marcin Michał Wiszowaty, „Ustawa o działalności lobbującej w procesie stanowienia prawa”, Przegląd Sejmowy, Rok XIV 5(76)/2006 str. 61

Analiza regulacji instytucji „wysłuchania publicznego” prowadzi do stwierdzenia jej niskiego poziomu legislacyjnego oraz pozornego charakteru. Wystarczy stwierdzić, że organizacja wysłuchania ma charakter jedynie fakultatywny (określenie: „może zostać przeprowadzone” w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 nie pozostawia żadnej wątpliwości), zależy więc od uznania odpowiedniego organu. Dodatkowo — uchwała komisji o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmowana jest wyłącznie na pisemny wniosek posła (art. 70a ust. 3 regulaminu Sejmu). Dopuszczalne powody umożliwiające odwołanie już zarządzonego wysłuchania publicznego są tak niejednoznaczne, jak: „względy lokalowe lub techniczne, względnie [...] liczba osób chętnych” (ust. 4 art. 9 ustawy). Ponadto, zgodnie z regulaminem Sejmu, istnieje możliwość ograniczenia liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu (art. 70d ust. 1 regulaminu Sejmu)⁸⁵. Wysłuchanie można także przerwać, jeśli taką decyzję podejmie przewodniczący (art. 70h). Niewielkim zadośćuczynieniem dla osób, które nie mogły wziąć udziału w wysłuchaniu, jest prawo złożenia do protokołu swojego wystąpienia (art. 70i). Praktyka legislacyjna w Polsce, ogromna liczba zgłaszanych projektów ustaw i tempo prac, pozwala przewidywać, że procedura „wysłuchania publicznego” nie odegra większej roli⁸⁶.

Zważywszy, że Sejm nie ma obowiązku uchwalania jakichkolwiek ustaw (poza wyjątkami, takimi jak ustawa budżetowa), można by - za Wiszowatym - usiłować twierdzić, że rola prawotwórcza Sejmu również jest pozorna. A już nieco poważniej można zauważyć, iż skoro wysłuchania w parlamencie USA również są fakultatywne, są one również pozorne. Można. Ale autorzy amerykańscy oraz kongresmeni twierdzą co innego. Władza polityczna, jeśli ma być władzą, musi posiadać pewien zakres uznaniowości decyzji, rozliczanych jedynie politycznie. Bez uznania nie ma władzy, jest tylko wykonywanie poleceń instancji nadrzędnej.

Piotr Juchacz uważa z kolei⁴⁵, że wysłuchanie jako instytucja pomyślana według niego „dla szerokich konsultacji”, powinna być zwoływana nie tylko, gdy jest to na rękę politykom, ale również wtedy, gdy zechce tego wystarczająco liczna grupa obywateli:

jekt ustawy „na pisemny wniosek złożony komisji przez posła”. Zawarte w tym artykule ograniczenie możliwości złożenia wniosku do komisji wyłącznie do posła wydaje się być całkowicie nieuzasadnione. Zaprojektowana jako rodzaj szerokich i otwartych konsultacji społecznych instytucja wysłuchania publicznego powinna być wykorzystywana nie tylko wówczas, gdy jest to na rękę politykom. Również obywatele powinni mieć możliwość współdecydowania, które ustawy ich zdaniem są na tyle ważne, by należało zorganizować w ich sprawie wysłuchanie publiczne. Moim zdaniem wskazane byłoby dodanie w art. 30 ustępu stwarzającego grupie obywateli możliwość złożenia wniosku o zorganizowanie wysłuchania publicznego w sprawie danego projektu ustawy. Należałoby także ściśle określić liczbę obywateli, którzy muszą podpisać się pod takim wnioskiem.

Juchacz nie przedstawia jednak dowodu dla tezy, iż instytucja wysłuchania publicznego w Sejmie zaprojektowana została jako rodzaj „szerokich i otwartych konsultacji społecznych”. Natomiast ja, jako pomysłodawca wprowadzenia wysłuchania publicznego do polskiego porządku prawnego oraz uczestnik lobbowania za tym, mogę stwierdzić, że robienie z wysłuchania „szerokich i otwartych konsultacji społecznych” nie było moim zamiarem.

⁴⁵ Piotr W. Juchacz, „Analiza normatywna instytucji wysłuchania publicznego. Studium z filozofii publicznej”, *Principia LVII-LVIII*, s. 230 i ponownie na s. 233, 2013

Oczywiście, nie byłem jedynym lobbującym i nie ja głosowałem za wprowadzeniem wysłuchania.

Zamiast jednak spierać się o pierwotny zamiar twórców wysłuchania, bardziej pożytecznym będzie przedstawienie argumentów funkcjonalnych za takim lub innym uregulowaniem tej instytucji. W niniejszym tekście wyjaśniam, dlaczego wysłuchanie należało dekadę temu traktować jako sposób na zwiększenie jawności i przejrzystości prac Sejmu. Daję też argumenty za tym, że obecnie należy je lekko przesterować w kierunku narzędzia kontroli w rękach posłów. Od Piotra Juchacza i innych twierdzących, że wysłuchanie w Sejmie nie wypełnia swojej rzekomej roli (zwłaszcza, gdy rolę tę wywodzą z analizy literatury, opisującej wysłuchania publiczne na poziomie samorządowym) oczekiwałem przekonujących argumentów, że wysłuchanie będzie pożyteczniejsze w proponowanej przez nich roli elementu demokracji bezpośredniej.

Radosław Skiba⁴⁶ twierdzi, że można podnosić wątpliwości, czy wysłuchanie publiczne jest wystarczające z punktu widzenia zapewnienia udziału obywateli w stanowieniu prawa:

Komentarz

Przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest zawsze fakultatywne i zależy od woli komisji sejmowej wyrażanej w formie uchwały. Jedynie poseł może złożyć wniosek o podjęcie decyzji w tej sprawie. Można podnosić wątpliwości czy przedstawiona procedura jest wystarczająca z punktu widzenia zapewnienia udziału obywateli w stanowieniu prawa. Postulować należy rozważenie zasadności wprowadzenia np. obowiązku przeprowadzenia wysłuchania publicznego w pewnej kategorii spraw, albo możliwości zgłaszania wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego przez obywateli lub ich organizacje.

Nie przedstawia jednak wyводу o tym, jaki poziom udziału obywateli w stanowieniu prawa będzie optymalny. Stwierdza, że można podnosić wątpliwości, bez wskazania podstawy tych wątpliwości, i przechodzi do postulowania obowiązkowości wysłuchań publicznych dla pewnej bliżej nieokreślonej kategorii spraw.

Maciej Borski⁴⁷ z jednej strony usiłuje wywieść z rzekomej wysokiej rangi wysłuchania konieczność decydowania o jego zwołaniu przez cały Sejm lub marszałka; z drugiej strony sugeruje, że decyzja polityczna o tym, iż dany temat jest na tyle ważny i kontrowersyjny, by zasługiwać na wysłuchanie, nie może być podejmowana „arbitralnie”:

Podsumowując można skonstatować, że poza wyżej przedstawioną sytuacją wysłuchaniu publicznemu może być poddany każdy projekt ustawy. Można się jedynie domyślać, że w praktyce chodzić będzie o projekty ważne i kontrowersyjne. Takie kryterium wydaje się jednak mało precyzyjne. Nawet jednak jeżeli miałoby ono stanowić podstawę do rozstrzygnięcia, to wydaje się, że komisja sejmowa nie powinna podejmować arbitralnie decyzji w przedmiocie przeprowadzenia wysłuchania. Wydaje się, że ranga tej procedury wymaga, aby decyzję w tym zakresie podejmował Sejm *in gremio*, ewentualnie Marszałek Sejmu jako główny organ kierowniczy Sejmu.

Stwierdzić, co jest ważne i kontrowersyjne przy pracach nad ustawami, można jedynie politycznie. Nie ma precyzyjnej aksjologii, która pozwoli obiektywnie ocenić wagę i

⁴⁶ Radosław Skiba, „Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi” Memorandum Informacyjne, Warszawa, 2010 r., s. 20

⁴⁷ Maciej Borski, „Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej”, *Roczniki Administracji i Prawa* nr XVI(1), s. 35

kontrowersyjność ustaw. Sam zaś postulat Borskiego wydaje się nieprzemyślany. Skoro głosowanie w komisji będzie arbitralne, to dlaczego głosować ma Sejm lub decydować jednoosobowo marszałek? Co to zmieni w poziomie arbitralności decyzji? Co więcej, twierdzenie o „randze tej procedury” jest gołosłowne. Borski nie przedstawia żadnej miary, wedle której można uznać wysłuchanie publiczne za zjawisko „tej rangi”.

Dalej Maciej Borski⁴⁸ stwierdza, że - aby urzeczywistnić równość wszystkich podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą - należy rozszerzyć uprawnienie do przeprowadzenia wysłuchań na prezydenta, radę ministrów oraz grupę co najmniej 100 tysięcy obywateli:

krok w tym zakresie został już zrobiony w odniesieniu do inicjatyw senackich. Aby urzeczywistnić równość wszystkich podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą, należy moim zdaniem rozszerzyć uprawnienie do przeprowadzania wysłuchań publicznych także na Prezydenta, Radę Ministrów i grupę co najmniej 100 tysięcy obywateli. Wydaje się, że tak skonsultowany projekt mógłby być „dojrzalszy” i w większym stopniu odpowiadać na potrzeby społeczne, a przy tym szybciej można by wychwycić ewentualne błędy lub nieścisłości. Bardzo często bowiem projekty zostają głęboko zmienione w trakcie prac parla-

Zapisy konstytucji o inicjatywie ustawodawczej ani nie postulują, ani nie wprowadzają faktycznej równości wszystkich podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą. Wystarczy policzyć liczbę ustaw wprowadzanych pod obrady i uchwalanych z inicjatywy obywateli, parlamentu, rządu czy prezydenta. A rada ministrów czy prezydent, jeśli chcą, już dziś mogą przeprowadzić wysłuchanie. Marek Balicki będąc li tylko ministrem zdrowia, mógł zorganizować wysłuchanie publiczne, zanim przewidywała to ustawa. Tym bardziej mogą je organizować prezydent czy rada ministrów. Problem więc nie w braku podstawy ustawowej do wysłuchań, a w woli politycznej rządzącej większości i braku kontrwagi wobec tej woli w naszym ustroju. Jeśli obóz rządzący nie będzie chciał przeprowadzić wysłuchania, to nawet ustawa nie jest w stanie go do tego przymusić, gdyż każdorazowa większość może zmienić ustawę o obowiązku wysłuchania publicznego.

Problem pozyskania zgody rządzącej większości dla przeprowadzenia ustawy widzi również Helsińska Fundacja Praw Człowieka. W liście⁴⁹ do przewodniczącego parlamentarnego zespołu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi proponuje ona umożliwić mniejszości członków komisji zwołanie wysłuchania:

⁴⁸ Maciej Borski, „Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej”, *Roczniki Administracji i Prawa* nr XVI(1), s. 41

⁴⁹ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, list do Bogdana Borusewicza przewodniczącego parlamentarnego zespołu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, 4 czerwca 2013, dostępny pod http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/06/opinia-HFPC_wys%C5%82uchania-publiczne.pdf

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w aktualnym stanie prawnym zadaniem trudnym jest już samo podjęcie uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego w sprawie danego projektu ustawy. Zgodnie z art. 70a ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej³, uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia, na pisemny wniosek złożony komisji przez posła. Podjęcie uchwały wymaga jednak uzyskania poparcia większości członków komisji. Regułą jest, że skład komisji sejmowej odpowiada proporcjom sił politycznych w Sejmie. Z tych względów, zasiadającym w danej komisji posłom ugrupowań rządzących bardzo łatwo jest zablokować wniosek posłów z ugrupowania opozycyjnego o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w sprawie projektu danej ustawy.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, należałoby zmodyfikować postanowienia Regulaminu Sejmu RP w ten sposób, aby umożliwić przeprowadzenie wysłuchania publicznego przy poparciu mniejszej liczby parlamentarzystów (np. 1/3 członków komisji). Decyzja dotycząca przeprowadzenia wysłuchania publicznego nie jest kwestią stanowczą, decydującą o merytorycznym rozstrzygnięciu legislacyjnym, a rozwiązaniem umożliwiającym partycypację obywatelską w procesie stanowienia prawa. Dlatego uważamy, że poważnym mankamentem obecnej regulacji jest podejmowanie uchwał w tym przedmiocie większością głosów. Z sytuacją zablokowania przeprowadzenia

Ale w swojej propozycji, wzorowanej na rozwiązaniach niemieckich, HFPCz pomija rodzime uwarunkowania ustrojowo-polityczne: rządo-parlament jest w naszym ustroju nie do rozliczenia przez posłów opozycji. Aspekt ten wybrzmiewa dobitnie w losie tzw. Pakietu Demokratycznego PiS, który opisuję w punkcie „2.2.3 Próby rozszerzenia stosowania wysłuchania publicznego w Sejmie”. Dopóki PiS był w opozycji, dopóty lobbował za tym, by ułatwić przeprowadzanie wysłuchań publicznych. Dwa lata przed listem HFPCz właśnie PiS zgłosił projekt uchwały w sprawie zmiany regulaminu Sejmu⁵⁰, który przewidywał m.in. zwołanie wysłuchania na wniosek jednej trzeciej członków komisji:

„2. Wysłuchanie publiczne przeprowadza się:

- 1) na podstawie uchwały komisji,
- 2) na wniosek co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków komisji
- do której projekt został skierowany do rozpatrzenia.”,

Rządząca wówczas PO torpedowała ten projekt, zaś PiS po dojściu do władzy wycofał się z niego. PO dopiero, gdy straciła władzę, zgłosiła jedną z wersji PiSowskiego pakietu demokratycznego jako własną.

Zapisy ustawowe będą tylko papierowymi kajdanami, jeśli nie przeciwstawia ambicji i sile politycznej, równej ambicji i siły, ale o odwrotnym kierunku ideologii bądź reprezentowanego interesu. W naszym ustroju nie ma możliwości przymuszenia rządo-parlamentu do przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Postulat HFPCz pomija uwarunkowania ustrojowe i nie zostanie wprowadzony. A nawet jeśli przyjąłby formę ustawy, to gdy wysłuchanie będzie najbardziej potrzebne, zostanie wykreślony przez rządzącą większość kolejną zmianą ustawy.

Tym bardziej nie ma sensu publiczne wysłuchanie jako obowiązkowa procedura dublująca prace naszych przedstawicieli. Obecny sposób wyboru posłów oraz zorganizowania prac Sejmu ma wiele wad. Ale tworzenie równoległych ciał składających się z przedstawicieli zainteresowanych obywateli nadzorujących prace Sejmu nie jest receptą na te problemy. Ciała te nie powstrzymają rządo-parlamentu, bo gdy ten zechce, ciała te usunie w drodze zmiany ustawy. Nie można oczekiwać od publicznego wysłuchania naprawienia wszystkich bolączek

⁵⁰

Sejm RP VII kadencja, 10 listopada 2011, Druk 11

procesu stanowienia prawa, które mają swe źródło w ułomnej konstytucji, pozbawionej realnego rozdziału i kontrważenia władz.

Jeśli obowiązkowe wysłuchanie ma sens i możliwe jest w naszym ustroju, to wyłącznie w wypadku ustawy budżetowej. I tylko po to, by oprócz budżetu rozpatrzyć też informację ZUS na temat stanu Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz dane GUS dotyczące ukrytego długu publicznego. Informacje te dają wgląd w długoterminowy stan finansów publicznych, czym uzupełniają krótkoterminowy w swojej naturze budżet państwa. Są przy tym dostępne publicznie, więc rządząca większość nie miałaby przemożnego powodu, by torpedować takie obowiązkowe wysłuchanie publiczne. Propozycja ta jest analogiczna do jedynego obowiązkowego wysłuchania w Kongresie USA:⁵¹

4. (a)(1)(A) The Committee on Appropriations shall, within 30 days after the transmittal of the Budget to Congress each year, hold hearings on the Budget as a whole with particular reference to—

(i) the basic recommendations and budgetary policies of the President in the presentation of the Budget; and

(ii) the fiscal, financial, and economic assumptions used as bases in arriving at total estimated expenditures and receipts.

(B) In holding hearings under subdivision (A), the committee shall receive testimony from the Secretary of the Treasury, the Director of the Office of Management and Budget, the Chairman of the Council of Economic Advisers, and such other persons as the committee may desire.

5.1.4. Brak obowiązku stosowania pozyskanych w wysłuchaniu informacji

Oprócz zarzutów o tym, że wysłuchań publicznych jest za mało, gromadzą zbyt mało obywateli oraz że ich zwołanie jest fakultatywne, pojawia się jeszcze dalej idący zarzut. Mianowicie, że jedna z trzech niezależnych władz (!) nie ma obowiązku wdrażać rekomendacji, czy też uwzględniać pozyskanych w trakcie wysłuchań informacji. Przykładowo Paweł Kuczma⁵²:

⁵¹ House Rule X.4(a)(1)

⁵² Paweł Kuczma, „Petycja a wysłuchanie publiczne i lobbing”, s. 349 w red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński „Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji”

Bez względu jednak na liczbę składanych petycji lub przeprowadzanych wysłuchań skuteczność tych instytucji pozostawać będzie mocno ograniczona. Ich adresaci nie mają bowiem prawnego obowiązku uwzględniania uwag zgłaszanych w treści tych wystąpień. Można zatem wskazać, że petycje i wysłuchania pełnią funkcję perswazyjną, która przyjmuje postać oddziaływania „miękkiego”. Rola autorów wystąpień ogranicza się jedynie do przedstawienia swego stanowiska i racji, a sposób wykorzystania podniesionych argumentów pozostaje już wyłącznie w gestii adresata wystąpienia.

Brak jest procedur, które nakazywałyby traktowanie w sposób szczególnie materiałów zdobytych podczas przesłuchań czy wynikających z treści petycji. „Zgromadzone w drodze wysłuchania publicznego informacje mogą być uwzględniane w toku prac legislacyjnych w tym samym stopniu co inne informacje gromadzone przez komisje. Natomiast o wykorzystaniu informacji pochodzących z wysłuchania publicznego komisja decyduje w drodze uchwały, zgodnie z zasadami regulującymi posiedzenia komisji sejmowych”⁵³.

Pomijając nasze fatalne staropolskie doświadczenie z instrukcjami poselskimi, które powinno studiować zapędy do wiązania posłów poleceniami, są co najmniej dwa problemy z powyższym zarzutem.

Pierwszy, praktyczny: informacje czy zalecenia uzyskane z wysłuchań publicznych często będą sprzeczne, niepełne i niejasne. Po to mamy rozliczanych w wyborach polityków, by wybierali w naszym imieniu najlepszy sposób postępowania wspólnoty. Informacje i poglądy uzyskane podczas wysłuchań mogą, ale nie muszą być ani kompletne, ani reprezentatywne. Na wysłuchaniach, na które mówcy sami się wybierają poprzez dostępne dla każdego zgłoszenie, może pojawić się niereprezentatywna próba obywateli. Zazwyczaj tych, którym najbardziej zależy na temacie. Mogą wnieść cenną wiedzę i poglądy, ale mogą również przedstawiać wielce skrzywiony obraz rzeczywistości.

Drugi, jakkolwiek przymus stosowania wytycznych odbiera parlamentowi zdolność dyskusji i oceny. A władza ustawodawcza jest władzą. Ma prawo decydować. Nie można tracić z oczu, że póki co mamy demokrację przedstawicielską. Dopóki nie ustanowimy demokracji bezpośredniej - a nie ustanowimy, bo jest nas zbyt wielu i żyjemy w zbyt skomplikowanej społeczności - dopóty o wielu sprawach nas dotyczących będą w naszym imieniu decydować wybrani przez nas przedstawiciele.

Zdarza się czasem, że w USA na niższych szczeblach władzy przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest obowiązkiem. Nie ma jednak zazwyczaj obowiązku wdrożenia rekomendacji wynikających z publicznego wysłuchania⁵³:

Although there is no consistency in the statutes on the question of whether a public hearing is required, the legal effect of the public hearing is usually the same in each instance in which it is required: The holding of the hearing is a prerequisite to valid action by the local government, but the local government's action need not be affected in any way by views expressed at the hearing.

Wysłuchanie publiczne nakłada bowiem na władzę jeden obowiązek: wysłuchania obywateli. Ale - poza wysłuchaniami naprawdę lokalnymi, dotyczącymi nawet nie spraw gmin, lecz sołectw – nie może narzucać władzy obowiązku działania lub sposobu tego działania. Tylko

⁵³ Fred P. Bosselman, An Introduction To The Symposium On The Public Hearing, Administrative Law Review, Vol. 21, No. 2 (FEBRUARY, 1969), s. 119-121

na poziomie najmniejszych społeczności, gdzie władza faktycznie nie istnieje - jak w sołectwach i być może mniejszych gminach - stosowanie instrumentarium demokracji bezpośredniej może mieć sens. W niektórych miejscach w USA rady dzielnicowe (*neighbourhood councils*), składające się z obywateli przybyłych na posiedzenie, decydują w sposób bezpośredni o planach zagospodarowania, remontach dróg itp. I ich decyzje są dla władz wiążące. Analogicznie i u nas można pokusić się o pewien element związania władz dyrektywami obywateli, ale jedynie dla najprostszych decyzji i na najniższym poziomie administracji.

5.2. Wysłuchanie publiczne „wykorzystywane” do lobbingu

Zarzucanie wykorzystywanie wysłuchiwanie publicznego do lobbingu jest nawoływaniem do oligopolizacji reprezentacji obywateli wobec władzy. Dążenie do wpływania na władzę jest stare jak sama władza. Nie ma w tym nic złego czy niemoralnego. Jednak to naturalne dążenie obywateli możemy organizować na różne sposoby:

- maksymalizując jawność wywierania wpływu i usiłując zapewnić równość w dostępie do władzy, albo
- reglamentując dostęp do władzy na zasadzie uznaniowych kryteriów, egzekwowanych przez jakiś podzbiór obywateli.

Pluralizm oparty na wolnej konkurencji wszelkich możliwych grup interesu, gdzie żadna nie dostaje przywileju wpływania na władzę i każda może konkurować o wpływy na równych warunkach jest lepszy. Natomiast korporatyzm, nawet jeśli jest przedstawiany jako korporatyzm inkluzywny, pozostaje korporatyzmem, a więc monopolem lub uprzywilejowaniem niektórych grup interesu w dostępie do decydentów, na mocy uznania czy licencjonowania przez państwo.

Metoda pluralistyczna i demokratyczna jest lepsza, niż ekspercka i elitystyczna. Bo nie ma takiej aksjologii, która pozwoliłaby na wytyczenie jasnej granicy pomiędzy złym lobbieniem, a uprawnionym wpływaniem obywateli na władzę. W subiektywnym postrzeganiu za każdym razem moje uprawnione wpływanie będzie się zderzać z twoim złowrogim lobbieniem.

To, że podział taki nie jest możliwy do wytyczenia, nie znaczy, że próby jego wytyczenia nie będą podejmowane. Przykładowo Grzegorz Makowski⁵⁴ twierdzi, że wysłuchanie ma służyć działaniu na rzecz dobra publicznego, tj. szerokich grup obywateli, a lobbying to działanie na rzecz partykularnych dążeń wąskich grup interesu:

Wysłuchanie jako instytucja dialogu obywatelskiego służy działaniu na rzecz dobra publicznego, w interesie publicznym i na rzecz szerokich grup obywateli. Jest to forma czegoś, co moglibyśmy określić ogólniejszym pojęciem „rzeczności” – czegoś, co bliższe jest takim instytucjom jak referendum czy wybory. Lobbying natomiast jest sposobem działania na rzecz partykularnych dążeń wąskich grup interesu lub konkretnych podmiotów, współcześnie coraz częściej sprofesjonalizowanym i wykonywanym na zlecenie osób trzecich. Stąd też często mówi się, że dziś mamy wręcz do czynienia z „przemysłem lobbingsowym” tworzoną przez wyspecjalizowane firmy. Trudno

⁵⁴ Grzegorz Makowski, „Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa”, s. 167, w Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.

Ustanowione przez Makowskiego kryteria bez odpowiedzi pozostawiają pytania takie, jak: czy Związek Nauczycielstwa Polskiego - jedna z najliczniejszych organizacji pozarządowych w Polsce - wpływając na władze działa „na rzecz dobra publicznego i szerokich grup obywateli”, czy też „wąskich grup interesów i konkretnych podmiotów”?

Sam Makowski ma kłopot z klasyfikowaniem konkretnych przypadków i sprawia wrażenie, jakby oznaczenia „lobbing” i „rzecznictwo” miały funkcję wartościującej etykiety⁵⁵:

170

Grzegorz Makowski

Koniec końców, w tej mocno wypaczonej postaci, dzięki swoistemu rzecznictwu (a może należałoby powiedzieć – lobbingowi) Instytutu Sobieskiego wysłuchanie publiczne zaistniało w świadomości posłów i przedstawicieli rządu³⁵. Ci z kolei pod koniec 2004 r. finalizowali prace nad rządowym pro-

Nie jest możliwe obiektywne stwierdzenie, kiedy obywatel reprezentuje ogół, a kiedy siebie. Tworzenie skomplikowanych i nielogicznych konstrukcji każe podejrzewać, że tworzący je prawnicy i politolodzy tak naprawdę chcą się ustawić w roli odzwierciedla domu władzy, regulujących wedle własnego uznania, kto jest złym lobbystą, a kto dobrym społecznikiem lub pożytecznym ekspertem. Wymyślają aksjologię, której nie ma, a nadmiarem naukowego profesjolektu starają się tworzyć pozory obiektywnych wniosków.

Realnie funkcjonujące instytucje życia społecznego, regulujące dostęp do władzy, będą zawierać zarówno reguły oparte o jawność i szeroki dostęp, jak i te oparte o uznanie wąskich grup decydentów. Do ustalenia jest w praktyce relatywna waga obu podejść.

Zdecydowanie zbyt dużo lobbingu w wysłuchaniach publicznych widzi Marcin Michał Wiszowaty⁵⁶. Twierdzi wręcz, że lobbing nie powinien mieć miejsca podczas wysłuchań:

Oczywiście „wysłuchanie publiczne” stwarza szerokie pole do prowadzenia działalności lobbingowej⁸³ i wypełnia jej ustawowe przesłanki, jednakże na całym świecie instytucja ta zaliczana jest do mechanizmów zapewniających możliwość wykonywania obywatelskiego prawa petycji. Wykorzystywanie wysłuchania dla celów lobbingu postrzega się powszechnie jako nadużycie (zawłaszczenie), nieiako wbrew intencjom twórców, wbrew istocie lobbingu (odpłatnej działalności w interesie osób trzecich) i wbrew istocie prawa petycji (wykonywanego nieodpłatnie i w interesie własnym lub interesie ogólnym, publicznym). Tymczasem w polskiej ustawie wysłuchanie jest utożsamiane z lobbingiem stanowiąc przykład negatywnego nakładania się pojęć genetycznie odmiennych. Zastanawia fakt, iż ustawa nie zawęży prawa udziału w wysłuchaniu publicznym tylko dla lobbistów, czy chociażby lobbistów zawodowych.

⁵⁵ Grzegorz Makowski, „Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa”, s. 170, w Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.

⁵⁶ Marcin Michał Wiszowaty, „Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa”, Przegląd Sejmowy, Rok XIV 5(76)/2006 str. 60

Zgodnie z art. 7 zainteresowanie pracami nad projektem ustawy czy rozporządzenia może zgłosić „każdy”, co dowodzi braku konsekwencji, a nawet logiki w świetle umiejscowienia norm regulujących „wysłuchanie publiczne” w rozdziale wyraźnie odnoszącym się do lobbingu. Z całą pewnością sprzyjać to będzie omijaniu postanowień ustawy, skoro na rzecz osób, które prowadzą lobbing odpłatnie (lobbista zawodowy) nakłada się określone obowiązki (rejestracja, opłaty), a skorzystanie z głównego (nieomal jedynego) uregulowanego w ustawie uprawnienia dla lobbisty, jakim jest prawo udziału w wysłuchaniu publicznym, jest możliwe praktycznie dla „każdego”.

Wiszowaty nie podaje, jak zmierzył powszechność przekonania o tym, że „wykorzystanie wysłuchania publicznego do lobbingu jest nadużyciem”. A szerokie grono (w tym lobbyści) dopuszczone do wysłuchań publicznych w parlamentach USA stoi w sprzeczności z twierdzeniem Wiszowatego. Jego argumentacja opiera się jedynie na fałszywej analogii z biologią. Lobbing i wysłuchanie ponoć są „genetycznie odmienne”.

Powołuje się przy tym na wypaczone intencje twórców wysłuchania publicznego, choć w istocie sam Wiszowaty wypacza te intencje. Twórcy polskiego wysłuchania publicznego pisali w roku 2004:

Walka z lobbingiem oparta jest na fałszywych przesłankach. Obywatele mieli, mają i będą mieć sprzeczne interesy. Przedstawianie swoich argumentów osobiście lub za pomocą wynajętych przedstawicieli jest stare jak demokracja.

(...)

Lobbing nie jest szkodliwy dla demokracji, jest jej częścią.

(...)

Dzielenie obywateli dopuszczanych do prac legislacyjnych w Sejmie na „obiektywnych ekspertów” i „stronniczych lobbystów” wymaga istnienia obiektywnych kryteriów na podstawie których części obywateli utrudnimy wpływ na życie publiczne.

(...)

Publiczne wysłuchanie unika manowców dzielenia na „obiektywnych ekspertów” i „stronniczych lobbystów”. Zmusza natomiast wszystkich świadków do zadeklarowania swoich tez, poinformowania opinii publicznej o tym, kim są i kogo reprezentują, oraz publicznego przedstawienia swoich argumentów. Nawet jeżeli z powodu lenistwa obywateli na publicznym wysłuchaniu zjawia się tylko lobbyści różnych interesów, to i tak publiczne przedstawienie sprzecznych interesów przez profesjonalnych lobbystów będzie wysoce pouczające dla posłów i społeczeństwa.⁵⁷

Tak się bowiem składa, że nasz tekst i działania lobbingowe, w których brałem udział, spowodowały wpisanie wysłuchania publicznego do polskiego prawa. Nie odbieram zasług posłom, senatorom i podpisującemu ustawę prezydentowi, czy licznym organizacjom społecznym, które przyłączyły się do mnie i kolegów z Instytutu Sobieskiego w lobbowaniu za wprowadzeniem tej instytucji. Odnotowuję jedynie, że racje za wprowadzeniem wysłuchania i sposób jego zinstytucjonalizowania, który zaproponowałem w pierwszej polskiej publikacji na ten temat, były zupełnie inne niż wydaje się Marcinowi Michałowi Wiszowatemu.

⁵⁷

Paweł Dobrowolski, Łukasz Gorywoda, „Publiczne Wysłuchanie.”, Instytut Sobieskiego, 2004.

Ponadto Marcin Michał Wiszowaty w swoich zarzutach jest mocno niekonsekwentny. Z jednej strony pisze (pełniejszy cytat powyżej), że prawo udziału w wysłuchaniu publicznym ma praktycznie każdy, a z drugiej w tym samym tekście stwierdza, że: „odebrano” instytucję wysłuchań obywatelom, dla których (a nie dla lobbistów) powstała.”⁵⁸. Jak instytucja wysłuchania publicznego może być zarazem „dostępna dla każdego” i „zabrana obywatelom”?!

Podobną krytykę, choć bardziej sprecyzowaną i nieopartą o karkołomne wywody teoretyczne, a raczej o obserwacje empiryczne, prezentuje cytowany wyżej in extenso Uziębło: „wysłuchanie publiczne stało się rzeczywiście elementem działania grup nacisku, nie realizując jego drugiej funkcji aktywizacji społecznej w procesie stanowienia prawa”. Owszem, w wysłuchaniach publicznych często uczestniczą przedstawiciele stowarzyszeń i fundacji, którzy pojawiali się w Sejmie również zanim pojawiła się instytucja wysłuchania. Ale wprowadzenie wysłuchania spowodowało, że po raz pierwszy w polskiej historii nie trzeba znać posła, by wejść do Sejmu z ulicy.

Jeszcze bardziej zniuansowana i empirycznie prawdziwa jest krytyka autorstwa Piotra Juchacza⁵⁹:

telskiej²¹. Złudzeniem okazuje się również przekonanie o szerokim zaangażowaniu zwykłych obywateli w wysłuchanie publiczne: zazwyczaj udział w nim biorą przedstawiciele zainteresowanych organizacji pozarządowych i instytucji publicznych, koncentrujący się najczęściej na wpływie proponowanych regulacji na ich bezpośrednią działalność, w mniejszym zaś na długofalowych konsekwencjach dla zwykłych obywateli.

Regularny dostęp do Sejmu mają przedstawiciele nielicznych, znanych i poważanych organizacji społecznych oraz uznani przez polityków za autorytety. Jest to zarazem opis i zarzut. Jednak żadna struktura władzy, chociażby ze względów praktycznych, nie może być w pełni dostępna dla każdego i potrzebuje reglamentować dostęp uczestników społeczności. Ważne jest natomiast, jak dostęp do niej będzie reglamentowany. Czy tworzy, w oparciu o nieprzejrzyste kryteria, wąską elitę? Czy też jest szerzej otwarty i oparty na przejrzystych regułach, dających szansę każdemu, nawet najbardziej pośledniemu obywatelowi?!

Na wysłuchaniu publicznym często są obecni przedstawiciele różnych fundacji i stowarzyszeń zainteresowanych tematem⁶⁰. Lepiej zorganizowane grupy interesu mają większy wpływ na władzę. To wada nie tylko wysłuchań publicznych i nie tylko demokracji, ale stosunków społecznych jako takich.

Natomiast trudno wymagać od organizacji społecznych - choć domaga się tego Juchacz - by zajmowały się tematami odległymi od ich obszaru działalności. Postulowanie jak chce

⁵⁸ Marcin Michał Wiszowaty, „Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa”, Przegład Sejmowy, Rok XIV 5(76)/2006 str. 69

⁵⁹ Piotr W. Juchacz, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej”, w: K. M. Cern, P. W. Juchacz, E. Nowak(red.), Etyka Życia Publicznego, str. 65

⁶⁰ Sejmowe informacje o biorących udział w wysłuchaniu publicznym dają niepełny obraz udziału przedstawicieli ustosunkowanych organizacji oraz zwykłych obywateli. Procedura wysłuchania pozwala się zarejestrować jako przedstawicieli organizacji, jak i jako osoby fizyczne. Przy tym zarejestrowanie udziału przedstawiciela organizacji obwarowane jest większymi obostrzeniami, niż osoby fizycznej, więc ci pierwsi często zgłaszają się do udziału w wysłuchaniu jako osoby fizyczne.

Juchacz zainteresowania organizacji społecznych „długofalowymi konsekwencjami dla zwykłych obywateli” jest postulowaniem onnipotentnego i wszytkowiedzącego podmiotu działającego na rzecz abstrakcyjnego dobra wspólnego. Prawdziwe życie społeczne to wyważanie różnych sprzecznych interesów, przez niedoskonałych ludzi posiadających ograniczoną wiedzę.

5.3. Konfrontacyjne

Piotr Juchacz poświęcił odrębny artykuł wysłuchaniu publicznemu jako narzędziu antagonizującemu obywateli. Stwierdza w nim, że wysłuchanie zwiększa wpływ obywateli na decyzje władzy, ale jednocześnie ich antagonizuje⁶¹:

Typowym przykładem tradycyjnej metody zwiększenia wpływu obywateli na podejmowane decyzje – wszelako w rzeczywistości antagonizującej jej uczestników – jest stosowane już od lat w wielu państwach Europy Zachodniej i USA *wysłuchanie publiczne (public hearing)*.

Można mieć różne opinie na temat potrzeby, skuteczności i skutków konfrontowania poglądów i informacji obywateli na forum publicznym. Można być uwrażliwionym na to, iż dążenie do akcentowania lub rozmywania różnic jest uwarunkowane również kulturowo⁶². Jednak należy odróżniać wysłuchania publiczne opisywane przez zagranicznych autorów. Bowiem pod nazwą wysłuchanie publiczne kryją się w USA zgoła różne instytucje. W samych Stanach Zjednoczonych wysłuchanie jest stosowane na trzech poziomach władz i w trzech gałęziach władzy. I, chociażby ze względu na różnice w konstytucyjnym umocowaniu tych władz, jest za każdym razem inną instytucją.

Gdy Piotr Juchacz pisze⁶³ o badaczach patologii wysłuchań publicznych, nie podaje, jakich to wysłuchań te badania dotyczą:

Badacze patologii związanych z *public hearing* przytaczają liczne argumenty przeciwko stosowaniu tej metody wszakże fundamentalne zarzuty sprowadzić można do takich, jak możliwość rozważania wyłącznie już zaproponowanych rozwiązań, jednokierunkową komunikację, brak możliwości dyskusji oraz zadawania pytań przez obywateli, promowanie języka konfrontacyjnego, a wręcz stosowanie metafor walki i bitwy pomiędzy przeciwstawnymi stanowiskami²².

²² J. E. Innes, D. E. Booher, *Reframing Public Participation...*, *op. cit.*, s. 424.

A jest to dla naszej dyskusji ważne. Bowiem zagraniczni autorzy cytowani przez Piotra Juchacza krytykują obowiązkowe wysłuchania publiczne prowadzone przez lokalne władze przed podejmowaniem takich decyzji, jak miejscowe planowanie przestrzenne. Takie wysłuchania są instytucją niewystępującą w Polsce:

⁶¹ Piotr W. Juchacz, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej”, w: K. M. Cern, P. W. Juchacz, E. Nowak(red.), *Etyka Życia Publicznego*, str. 59

⁶² Kulturowa skłonność do otwartego wyrażania różnic lub ich tonowania w zachowaniach społecznych opisana jest m.in. w:

- Shalom H. Schwartz, *Universals In The Content And Structure Of Values: Theoretical Advances And Empirical Tests In 20 Countries*, w *Advances on experimental Social Psychology*, Vol 25, 1992, s. 1-66
- Geert Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, 2001
- Amir N. Licht, Chanan Goldschmidt, Shalom H. Schwartz, *Culture, Law, and Corporate Governance*, *International Review of Law and Economics*, 25 (2), 2005, s. 229-55

⁶³ Piotr W. Juchacz, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej”, w: K. M. Cern, P. W. Juchacz, E. Nowak(red.), *Etyka Życia Publicznego*, str. 65

Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century

JUDITH E. INNES & DAVID E. BOOHER

ABSTRACT *This article makes the case that legally required participation methods in the US not only do not meet most basic goals for public participation, but they are also counterproductive, causing anger and mistrust. Both theory and practice are dominated by ambivalence about the*

Cytowany artykuł⁶⁴ opublikowany w „Planning Theory & Practice” – piśmie zajmującym się gospodarką przestrzenną siłą rzeczy nie zawiera refleksji na temat wysłuchań publicznych w kongresie amerykańskim, które są instytucją analogiczną do naszego wysłuchania sejmowego. Na marginesie: choć z perspektywy amerykańskiej obowiązkowe wysłuchanie publiczne przed podjęciem decyzji w sferze zagospodarowania przestrzennego może się niektórym wydawać porażką, to w porównaniu z polskim: „ale o co chodzi, przecież projekt planu zagospodarowania przestrzennego był wyłożony do wglądu w siedzibie władz gminy” - reprezentuje nieosiągalne wyżyny obywatelskiego współuczestnictwa w decyzjach władzy.

Podobnie jest z innymi źródłami, na które powołuje się Piotr Juchacz. Artykuł⁶⁵ pt. „Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance” dotyczy społeczności lokalnych.

Również książka Jamesa Creightona⁶⁶, którą cytuje Juchacz, jest fascynującym kompendium pomysłów na organizowanie publicznych wysłuchań w sprawach lokalnych i regionalnych. Jak na wstępie podaje Creighton, brał on udział w setkach programów zwiększających zaangażowanie lokalnych społeczności w decyzje władz niższego szczebla, takie jak plany sprzedaży drewna, zarządzania zlewniami wód powierzchniowych, umiejscowienia linii przesyłu energii elektrycznej i rurociągów gazowych:

I’ve been conducting public participation programs since 1972 when a representative from a government agency called me and said, “There’s a new law that’s been passed that requires us to hold public meetings to discuss our proposed timber sales. We’re spending all our time in our planning meetings discussing how many police we have to have to prevent a riot. Can you do any better?”

Fortunately I was able to do somewhat better, and since then I’ve been involved in designing and conducting more than three hundred public participation programs on topics as diverse as forest management, water development and water quality, nuclear waste cleanup, prescribed burning, community planning, electric power rates, transportation planning, siting of electric and gas transmission lines and substations, health effects of electric and magnetic fields, welfare reform, low-income housing, and many more.

Gdy zdecydujemy się w końcu w Polsce zwiększyć kontrolę nad władzami gminnymi i wojewódzkimi książka ta będzie nieocenioną skarbnicą wiedzy. A przykład udziału obywateli

⁶⁴ Judith E. Innes, David E. Booher, Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century, „Planning Theory & Practice”, Vol. 5, No. 4, December 2004, s. 419-436

⁶⁵ John Gaventa, Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance”, Prepared for Neighbourhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister, July 2004

⁶⁶ James L. Creighton, The public participation handbook : making better decisions through citizen involvement, Jossey-Bass, 2005

w decyzji o lokalizacji wysypiska śmieci dla Sunny Glen i otaczających to miasto terenów stanie się modelem wartym naśladowania.

Również książka Johna Gastila⁶⁷, cytowana przez Juchacza, krytykuje wysłuchania publiczne na innych poziomach władzy, niż kongres USA:

In practice, many public meetings fail to achieve deliberation. The public hearing is an especially notorious form of public dialogue. Often required by federal, state, or local statutes, public hearings give citizens the opportunity to express their concerns and address questions directly to public officials. At a typical hearing, citizens take turns speaking before a panel of government agency employees and elected officials. The experience of Thomas Webler and Ortwin Renn, who have witnessed countless hearings in the United States and abroad, suggests that neither citizens nor policymakers value the public hearing process:

Nie ma tu omówienia wysłuchań publicznych przed kongresem USA, a przytoczony przez Piotra Juchacza cytat – jak sam Juchacz zaznacza⁶⁸ – dotyczy członka rady hrabstwa w Maryland. Książka ta na pewno inspirowała do twórczego myślenia o instytucjach do rozliczania władzy przez obywateli: jej główny postulat, choć dziś wydaje się idealistyczny – dotyczy powoływania reprezentatywnych grup roboczych obywateli, którzy na przykład przesłuchają polityków kandydujących w wyborach, a ich opinie o kandydatach udostępniane będą wyborcom podczas głosowania.

Przenoszenie krytyki lokalnych wysłuchań publicznych dotyczących decyzji lokalnych typu na której ulicy wybudować kanalizację na parlamentarne wysłuchanie publiczne jest zabiegiem metodologicznie ryzykownym. Może istnieją jakieś podstawy dla porównania dwóch różnych instytucji – co prawda o tej samej nazwie – i przenoszenia wniosków dotyczących jednej na drugą. Ale Piotr Juchacz ich nie ujawnia. Jego krytyka będzie więc cenna, gdy w końcu spróbujemy przenieść wysłuchania publiczne na niższe szczeble władzy i decyzje takie, jak lokalne plany zagospodarowania, ustalanie granic gmin, czy cen za wywóz śmieci.

Inny autor, Grzegorz Makowski⁶⁹, obawia się, że wysłuchanie publiczne podważy legitymację rządowych projektów ustaw:

⁶⁷ John Gastil, *By Popular Demand. Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, University of California Press, 2000 s. 98

⁶⁸ Piotr W. Juchacz, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej”, w: K. M. Cern, P. W. Juchacz, E. Nowak(red.), *Etyka Życia Publicznego*, str. 78

⁶⁹ Grzegorz Makowski, „Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa”, str 176, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.

kształtowania się pewnej niebezpiecznej praktyki. Istnieje obawa, że wysłuchanie publiczne, niepotrzebnie utożsamione z lobbieniem, dodatkowo stanie się narzędziem opozycji parlamentarnej używanym do podważania legitymacji przedłożeń rządowych lub projektów ustaw przedstawianych przez ugrupowania mające większość. Z drugiej strony fakt, iż żadne wysłuchanie nie zostało przeprowadzone z inicjatywy reprezentantów ugrupowań rządzących, może świadczyć również o specyficznym myśleniu istniejącym w tych kręgach – skoro naród nas wybrał i mamy większość w parlamencie, to nie musimy z nikim już rozmawiać na temat proponowanych zmian w prawie, po co mamy wnioskować o wysłuchanie.

Zarzut Grzegorza Makowskiego jest w demokracji kuriozalny. Zderzenie argumentów rządzących „za” i argumentów opozycji „przeciw” pozwala nam, obywatelom, wyrobić sobie samodzielne zdanie co do jakości proponowanych ustaw. Rolą opozycji jest krytykować przedłożenia rządowe, a nie je zachwalać i legitymizować. To rząd ma promować swoje projekty. A obywatele rozsądzać, czy bardziej ich przekonują argumenty rządu, czy opozycji.

Makowskiego dziwi⁷⁰ w naszej wcześniejszej publikacji uznanie parlamentarnego wysłuchania publicznego za procedurę konfrontacyjną, służącą publicznemu zderzeniu sprzecznych interesów obywateli, czemu daje znać w specyficzny sposób:

Można tylko spekulować, dlaczego w materiale opublikowanym przez Instytut Sobieskiego wysłuchanie zostało opisane jako mechanizm „ucywilizowania lobbingu” i zdefiniowane przede wszystkim jako procedura konfrontacyjna, której celem jest „zderzanie argumentów”, a nie jako procedura partycypacyjna służąca głównie prezentowaniu jak najszerszego spektrum poglądów jak największej liczbie obywateli³⁴. Zapewne była to projekcja jakichś przekonań autorów tej ekspertyzy, wynikających może z niedostatku wiedzy na temat instytucji wysłuchania. W 2004 r. było to jednak prawdopodobnie jedyne szersze opracowanie na ten temat dostępne w języku polskim.

Wysłuchanie publiczne uznajemy za instytucję konfrontacyjną za wypowiedziami autorów amerykańskich, którzy od dziesięcioleci uznają je za narzędzie politycznej konfrontacji. Twierdzą wręcz⁷¹, iż począwszy od pierwszego wysłuchania publicznego w 1792 celem była konfrontacja polityczna - zakłopotać administrację prezydencką, ograniczyć jej działania, czy wytworzyć amunicję na potrzeby wyborcze:

HISTORICAL DEVELOPMENT

431

tions took shape in the 1930's after the election of President Roosevelt. From the very first inquiry in 1792, one purpose of many investigations had been to embarrass the Administration²¹ or to hold it in check. Congressmen, when they investigated the executive branch, not infrequently were politically motivated; they sought electioneering ammunition with as much earnestness as they delved for information to aid in legislating.

⁷⁰ Grzegorz Makowski, „Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa”, str. 169, w Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.

⁷¹ M. Nelson McGeary, “Congressional Investigations: Historical Development”, The University of Chicago Law Review, Vol. 18, No. 3, 1951, s. 431

Podobnie w 1950 widział w wysłuchaniu narzędzie konfrontacji politycznej Stephen Kemp Bailey⁷². Według niego główną funkcją tego mechanizmu jest przyspieszanie lub blokowanie procedowania ustaw:

a Law tells us that "although it is obvious to anyone who reads Congressional hearings that they are not limited in design to the shedding of light, it would be a mistake to write them off as unimportant sideshows. Not only do hearings serve to keep issues alive in the press and in the minds of the interested public, they often serve busy legislators by clarifying and high-lighting differing points of view and by exposing overlooked defects or values in pending legislation. This is not to say the main function of a Congressional hearing is to enlighten judicious and detached Congressional minds. It is to say that hearings frequently have valuable by-products. Their chief function, of course, is to further or block a particular legislative or personal cause. Strategy is central."

Podobnie Ralph Huitt⁷³, próbując w 1954 odpowiedzieć na pytanie, czy wysłuchanie publiczne jest zderzeniem grup interesów, czy miejscem obiektywnego poszukiwania interesu wspólnoty, doszedł do wniosku, że należy je postrzegać jako zderzenie interesów partykularnych:

V. CONCLUSION

This study began with two sets of generalizations, one of which suggested that committee members sit as judges representing the general interest presiding over the public debate of the special interests; the other suggested that committee members themselves are participants in the struggle of contending groups, one phase of which is the public hearing. The analysis of the hearings conducted in 1946 by the Senate Committee on Banking and Currency on the question of extending price control would seem to support the latter. The members of this Committee did not sit as legislative judges to discover an abstract general interest, nor did they seem concerned with presenting a balanced debate for public consideration. On the contrary, most of them did take sides. The Committee hearings clearly were used as a public platform for opposing groups with which the senators identified. A great deal of information was received from interested groups, which the senators accepted or rejected in accordance with their preconceived notions of the facts. What was made perfectly clear

Charles Foster w 1955 r., pisząc⁷⁴ o amerykańskich parlamentarnych wysłuchaniach publicznych, również twierdzi, że ich głównym celem jest blokowanie lub przyspieszanie procedowania ustaw, ujawnianie poglądów różnych grup nacisku oraz blokowanie legislacji:

⁷² Stephen Kemp Bailey, "Congress Makes a Law: The Story behind the Employment Act of 1946", Columbia University Press, 1950 cytowany za: Samuel K. Gove, "The Public Hearing Symposium: A Postscript", Administrative Law Review, Vol. 21, No. 2 (February, 1969), s. 188

⁷³ Ralph K. Huitt, "The Congressional Committee: A Case Study", The American Political Science Review, Vol. 48, No. 2 (Jun., 1954), s. 364

⁷⁴ Charles R. Foster, "The Public Hearing In The American Legislative Process", The Indian Journal of Political Science, Vol. 16, No. 3 (July-September 1955), s. 183

A reading of the record of these hearings shows that they are not limited to the shedding of light but one should not for that reason dismiss them as an unimportant televised side-show. Not only do hearings serve to keep issues alive, but they often serve to clarify differing points of view and to educate Congressmen, although this, of course, is not their main function. Their main function is to further or to block a particular legislative or personal cause and to bring out into the open the views of the various pressure groups. The public hearing may also be a very effective instrument limiting the effectiveness of group pressures on a law. Very often skilful questioning by a Congressman can expose in public the sophistries underneath even the most plausible presentation by lobbyists. Particularly in recent years, due to the increased number of experts at the disposal of Congressmen, effective cross-examination has been the rule rather than the exception at many public hearings. Another important function of the hearings is to serve as a public testing ground on which preparatory battles can be fought before a bill moves on to a subsequent stage of committee decision. The information which is brought out in the hearings by all the contestants is generally also very important on the floor of Congress; and even later in the administration and judicial interpretation of the law. However, the holding of a hearing in no way implies subsequent Congressional action. It may merely serve as an alternative to legislative action or even be a method to delay further action.

Bardziej współcześni autorzy amerykańscy również podtrzymują opinię o konfrontacyjnej roli wysłuchań publicznych. Christine DeGregorio⁷⁵ opisuje wysłuchanie w Senacie jako jaskrawy przykład roli, jaką ta instytucja może odgrywać w prowadzeniu wojny (sic!) pomiędzy gałęziami władzy, poprzez potężną funkcję blokującą kongresu wobec prezydenta:

Recent Senate hearings on American involvement in the Persian Gulf provide a vivid example of the role congressional hearings can play in waging interbranch warfare over such salient issues as whether the United States achieves international objectives through political negotiation or military force. As the chair of the Senate Arms Services Committee, Sam Nunn (D-GA) filed in witness after witness to support his personal position that the administration was misguided in sending troops to the region (Broder 1990; Krauthammer 1990). In these hearings, Sam Nunn profoundly affected the public debate over the U.S. role in the controversy by deciding first to hold hearings and second to stack the early testimony in favor of his own point of view. Such assertive behavior on the part of committee chairs has important implications for national policymaking. Such instances alert us that Congress can be a formidable check on the president. Of course if Senator Nunn's behavior is not typical of committee leaders this conclusion would be unfounded.

Poradnik na temat przygotowania wysłuchań publicznych w Izbie Reprezentantów⁷⁶ opracowany przez Congressional Research Service instruuje, iż kolejność przesłuchania świadków można ustalić tak, by jeden podważał argumenty drugiego:

⁷⁵ Christine DeGregorio, "Leadership Approaches in Congressional Committee Hearings", The Western Political Quarterly, Vol. 45, No. 4 (Dec., 1992), s. 971

⁷⁶ Thomas P. Carr, "Hearings in the House of Representatives: A Guide for Preparation and Procedure", RL30539, Congressional Research Service, 2006, s. 13

hearing. Academics, representatives from interest groups, and other private citizens are arranged in a way that most favorably presents information and communicates the intent of the committee. For example, a committee may arrange its witnesses to allow one individual to refute arguments made by another witness.

Zupełnie już współczesna autorka, Holly Brasher⁷⁷, sprawdzała empiryczne skutki wysłuchań, a wynik jej badania sugeruje, że głównym skutkiem jest blokowanie ustaw poprzez publiczne sygnalizowanie ich problematyczności:

I have proposed a systematic consideration of the role of legislative hearings in the legislative process. Many different purposes and competing ideas about hearings have been proposed. The results provide little support for the notion that hearings are designed as fact-finding agencies that allow members to acquire information to solve problems with legislation and move it forward. The empirical results provide much stronger support for the conclusion that a hearing is a signal that a bill is problematic and unsafe or unworthy of support. The results also demonstrate that hearings are not associated with a successful bill in a later Congress. There is no evidence that the information produced by the hearing is not used immediately but is incorporated in a policy solution at some point over the long term.

Makowski nie odniósł się ani słowem do ugruntowanego od dziesięcioleci poglądu autorów amerykańskich o konfrontacyjnej roli wysłuchania publicznego. Nie zauważył regulaminów funkcjonujących w parlamencie amerykańskim ani poradników przygotowanych dla kongresmenów przez służby analityczne Kongresu. Po prostu stwierdził, że nie może to być instytucja konfrontacyjna, skoro według niego jest to instytucja partycypacyjna. Najwyraźniej myli wysłuchania w Kongresie USA z tymi organizowanymi przez władze lokalne. W swoim tekście cytuje jedynie zagraniczną literaturę odnoszącą się do lokalnych wysłuchań publicznych, ale wnioski odnosi do wysłuchań parlamentarnych.

Tymczasem wysłuchanie publiczne w Kongresie jest narzędziem Kongresu. Jest zwoływane, gdy kongresmeni tego chcą, i obudowane narzędziami takimi, jak możliwość przymusowego doprowadzenia świadków. Wypowiadać się na wysłuchaniach w Kongresie mogą jedynie osoby zaproszone przez kongresmenów – jest to sposób pozyskiwania i prezentowania informacji oraz uprawiania polityki przez kongresmenów. Natomiast wysłuchania publiczne na poziomie lokalnym są często obowiązkiem narzuconym władzom lokalnym przez władze federalne lub stanowe. Wiele decyzji władz lokalnych bez uprzedniego wysłuchania jest z mocy prawa nieważnych. Wysłuchania publiczne na poziomie lokalnym, istniejące od czasów przedkonsytycyjnych, rozwinęły się tam dynamicznie w latach 60. ubiegłego wieku, gdy uznawano, że demokracja amerykańska przeżywa kryzys i wymaga naprawy poprzez zwiększenie udziału obywateli w decyzjach władzy. W tym lokalnym rodzaju wysłuchań szeroka partycypacja jest uznawana za zaletę. Taki był zamiar legislatur stanowych, tworzących open meeting laws oraz nakładających obowiązek przeprowadzania wysłuchań publicznych. Natomiast wysłuchania w Kongresie wynikają z „odwiecznego” prawa parlamentu, wywiedzionego ze średniowiecznej praktyki angielskiej⁷⁸, do badania

⁷⁷ Holly Brasher, „Listening to Hearings. Legislative Hearings and Legislative Outcomes”, American Politics Research, Volume 34 Number 5, September 2006 583-604

⁷⁸ Parlament angielski był początkowo również władzą sądowniczą, stąd jego kompetencja do wzywania przed swoje oblicze. Z czasem parlament pozbawiano funkcji sądowniczych, ale przywilej wzywania osób przed

sprawowania się innych władz oraz do kontroli skutków ustaw - tych już uchwalonych oraz tych dopiero rozważanych.

Podobne zastrzeżenia, jak Juchacz i Makowski, formułuje również Iwona Wróblewska⁷⁹, która obawia się w wysłuchaniu publicznym konfrontacji w postaci „doraźnych rozgrywek politycznych”:

nych państwach. Praktyka parlamentarna ujawnia jeszcze jedno niebezpieczeństwo, polegające na wykorzystywaniu jej do doraźnych rozgrywek politycznych, o czym również będzie mowa.

Praktyka parlamentarna i rozgrywki polityczne? Kto by pomyślał?! Polityka dzieje się w parlamencie, bo tam jest jej naturalne miejsce. Dalej⁸⁰ Iwona Wróblewska opisuje odwołanie wysłuchania publicznego ws. ordynacji samorządowej i stwierdza, że „okoliczności podjęcia uchwały przez komisję miały wyraźnie polityczny charakter”, co ma pełnić rolę zarzutu. Głosowanie uchwały w komisji Sejmu przez posłów „miało wyraźnie polityczny charakter”? A jaki ma mieć charakter? Czym się mają zajmować posłowie w komisjach sejmowych, jak nie polityką?!

Polityka jest narzędziem ustalania interesu ogółu. Tyle, że nikt nie wie, czym jest interes ogółu, nikt też nie ma interesu we wszystkich manifestacjach interesu ogółu. To abstrakcyjny ideał, postulowany jako skrót myślowy, ułatwiający uczone dysputy o polityce oraz prezentację pracy politologów szerszemu gronu. Jednak prawdziwa polityka nie ma postaci filozoficznych dysput o długofalowym dobrobycie wspólnoty. Jest zderzeniem ambicji z ambicją; interesów zagregowanych przez jednych polityków przeciw innym interesom, agregowanym przez innych polityków, spoza których co jakiś czas wyziera prywata. Instytucje polityczne, by spełniać swą rolę, powinny być konstruowane tak, by przewidzieć, że politycy zachowają się politycznie, zgodnie z interesem swojej frakcji i swoją prywatą

Podobnie idealistyczne zarzuty do wysłuchania publicznego zgłasza Maciej Borski⁸¹:

Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że posłowie nie mają obowiązku ustosunkowania się do przedstawianych opinii, wysłuchania publiczne zazwyczaj są miejscem zgłaszania zastrzeżeń, a nie partnerskiej dyskusji.

Politycy różnych opcji oraz obywatele biorący udział w polityce na poziomie państwowym będą nawzajem zgłaszać zastrzeżenia? Owszem, jeśli chcą być skuteczni na forum politycznym. Na poziomie społeczności liczonej w milionach polityka jest w dużym stopniu teatrem. A oczekiwanie dyskusji na sejmowym wysłuchaniu publicznym pomiędzy obywatelami a posłami jest marzeniem o równoległym Sejmie, w którym posłowie zamiast

jego oblicze funkcjonował znacznie dłużej. W tej chwili parlament angielski nadal posiada ten przywilej, ale popadł on w nieużywanie.

⁷⁹ Iwona Wróblewska, „Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania”, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3 (110). s. 90

⁸⁰ Iwona Wróblewska, „Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania”, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3 (110). s. 103

⁸¹ Maciej Borski, „Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana instytucja demokracji partycypacyjnej”, Roczniki Administracji i Prawa nr XVI(1), s. 40

we własnym gronie dyskutują z obywatelami. W demokracji przedstawicielskiej to zbyt daleko idące oczekiwanie.

Dopiero w społecznościach mniejszych, gdzie agregacja interesów przebiega pomiędzy osobami, które mogą być z sobą związane bliższym sąsiedztwem, a decyzje dotyczą bardziej zrozumiałych kwestii o wymiarze lokalnym, politycy i obywatele mogą toczyć partnerskie rozmowy np. o tym, na której ulicy najpierw postawić latarnie, itp.

Niedawno wydany poradnik⁸² dla klientów amerykańskiej kancelarii prawniczej Mayer Brown, wśród którego autorów są byli kongresmeni oraz były Chief Counsel of the Senate Judiciary Committee, dobitnie stwierdza, że wysłuchanie publiczne w parlamencie jest narzędziem konfrontacji:

A public hearing is usually one of the last things to occur in a congressional investigation, and it typically signals the end of the committee's fact-finding efforts. Often, the hearings themselves have no fact-finding purpose and are simply opportunities for the members to make their views known to the public or to embarrass witnesses or their employers. Indeed, in some cases, the committee may release a preliminary report of its findings prior to conducting any hearing. Hearings generally begin with an opening statement by the chairman, followed by tightly scripted member statements and questions for the witness (often these "questions" are themselves short speeches).

Co ważniejsze, w ujęciu amerykańskim realistycznie widziana polityka, zawierająca silny element konfrontacji, to - jak zapewnia nas US Supreme Court⁸³ - zamierzony cel osiągnięty dzieleniem władzy, m.in. po to, by zapewnić żywą i otwartą debatę publiczną, a nie błąd - jak twierdzą niektórzy z naszych autorów:

That this system of division and separation of powers produces conflicts, confusion, and discordance at times is inherent, but it was deliberately so structured to assure full, vigorous, and open debate on the great issues affecting the people, and to provide avenues for the operation of checks on the exercise of governmental power.

Instytucje konfrontacyjne nie znaczy jednak instytucje konfliktogenne. Wprost przeciwnie. Różnica i konfrontacja są esencją demokracji. To w ustrojach przednowoczesnych potrzebny był przymus moralnego jednoczenia się wokół hierarchii ludzi tworzących ład. Współcześnie różnicowanie się i symboliczne rozegranie konfliktu jest pożyteczne dla spójności i funkcjonalności demokratycznej wspólnoty tworzącej ład wokół praw i wartości. W demokratycznym społeczeństwie, gdzie nikt nie ma monopolu na prawdę, symboliczna konfrontacja jest wręcz konieczna dla legitymizacji reguł tworzących wspólnotę. Publiczne wyłożenie racji wszystkich stron, może wśród przeciwników uchwalonej ustawy zwiększyć jej akceptację. Gdy każdy może wyłożyć swoje racje. Gdy każdy zobaczy czyje argumenty przechyliły opinie ogółu i wybranych przezeń decydentów. To nawet przeciwnicy decyzji, być może uznają niemiłą im decyzję za podjętą według uznanych i sprawiedliwych reguł. Co więcej, atmosfera konfrontacji może wymusić uwzględnienie różnych punktów widzenia⁸⁴. A

⁸² David M. McIntosh, Mark Gitenstein, Sean P. McDonnell, "Understanding Your Rights in Response to a Congressional Subpoena", Mayer Brown, 2014

⁸³ U.S. Supreme Court, *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986)

⁸⁴ Na przykład Christine DeGregorio, w badaniu empirycznym współpracowników kongresmenów zauważa, że ci którzy wśród zaproszonych na wysłuchania publiczne zapraszają przedstawicieli różnorodnych poglądów, czują się przymuszeni do takiego postępowania przez konfrontacyjną atmosferę (advererial

ograniczenie w konfrontowaniu opinii i informacji jest w demokracji niebezpieczne, gdyż zakłada, że ktoś ma uprzywilejowany dostęp do prawdy.

5.4. Brak dyskusji i odnoszenia się do wypowiedzi innych

Piotr W. Juchacz⁸⁵ w roli jednego z niedomagań wysłuchania publicznego obsadza „problem braku możliwości dyskusji”:

2. Faza druga – wysłuchanie publiczne podczas posiedzenia komisji sejmowej:

kluczowe zagadnienie rozważań poświęconych drugiej fazie stanowi *struktura dyskursu* dominująca podczas wysłuchania publicznego; w szczególności rozważyć należy a) problem braku możliwości dyskusji i odnoszenia się do wypowiedzi innych, b) używania przez osoby uczestniczące w wysłuchaniu publicznym z jednej strony języka biurokratycznego lub naukowego, z drugiej zaś języka potocznego, c) wyzwania natury psychicznej związane z występowaniem publicznym, d) zagadnienie sformułowania podsumowania wysłuchania publicznego, e) zjawisko „trzech kręgów partycypacji i wpływu”, czyli braku równego dostępu uczestników wysłuchania publicznego do procesu legislacyjnego, f) kontekst polityczny, g) warunki efektywnego wysłuchania publicznego.

Zarzut ten podnosił również we wcześniejszej publikacji⁸⁶:

To właśnie brak możliwości deliberacji, wzajemnego przekonywania się i związanej z tym możliwości zmiany stanowiska i znalezienia kompromisowych rozwiązań akceptowalnych dla wszystkich obywateli pluralistycznego demokratycznego państwa stanowi o wątpliwej wartości tej metody zaangażowania publicznego obywateli, nie spełnia ona bowiem podstawowej funkcji wspólnego namysłu i poszukiwania rozwiązań, ograniczając udział obywateli do możliwości wyrażenia swojej opinii. A to stanowczo zbyt minimalistyczne osiągnięcie, niestety charakterystyczne dla tradycyjnych metod partycypacji obywatelskiej²¹. Złudzeniem okazuje się również przekonanie o szerokim

Dyskusja, wymiana informacji, wzajemne ucieranie poglądów, a nawet współdecydowanie mogą i powinny być częścią wysłuchań publicznych na niższych szczeblach władzy, jak sołectwo, dzielnica, mniejsze miasto czy gmina. Obywatela amatora w miarę łatwo i z pożytkiem dla ogółu można włączyć do lokalnych decyzji, dotyczących znanego mu kręgu osób.

Ale poprawne decydowanie wymaga czasu i wiedzy. Demokracja przedstawicielska powstała i utrzymała się tak długo nie dla jej wad, ale ze względu na zalety. Wygrała zarówno z demokracjami bezpośrednimi, jak i autokracjami – m.in. ze względu na sposób agregowania

atmosphere) Leadership Approaches in Congressional Committee Hearings, The Western Political Quarterly, Vol. 45, No. 4 (Dec., 1992), s. 980.

⁸⁵ Piotr W. Juchacz, „Analiza normatywna instytucji wysłuchania publicznego. Studium z filozofii publicznej”, Principia LVII-LVIII, 2013, s.228

⁸⁶ Piotr W. Juchacz, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej”, w: Karolina M. Cern, Piotr W. Juchacz, Ewa Nowak (red.), Etyka Życia Publicznego, 2009 str. 65.

wiedzy i interesów oraz rozsądzania pomiędzy nimi. Sensowna dyskusja o sprawach publicznych zakłada posiadanie stosownej wiedzy, reprezentatywność dyskutujących (bo inaczej mamy samozwańczy klub dyskusyjny), czas na nabycie wiedzy i zrozumienie interesów oraz stanowisk uczestników.

W Sejmie to posłowie są decydentami. To oni, nasi reprezentanci, mają zostać przekonani. Uczestnicy sejmowego wysłuchania publicznego przedstawiają swoją wiedzę i swój pogląd na sprawę. Ich rola w stosunku do posłów jest służebna, mają dostarczyć informacje i reprezentować punkty widzenia czy interesy. Od dyskusji, od oceny przedłożonych informacji oraz argumentów, są posłowie.

Moda na deliberatywność i inkluzywność płynie do nas z USA. Tam w lat 60. ubiegłego wieku reformatorzy społeczni eksperymentowali z różnymi sposobami włączenia wykluczonych i marginalizowanych grup obywateli do procesu politycznego. W samym tylko stanie Illinois w latach 1960-68 uchwalono 61 ustaw wprowadzających wysłuchania publiczne dla różnorodnych agend władz stanowych.⁸⁷ Spora część tych eksperymentów już od lat 70. postrzegana jest jako nieudane. W spotkaniach obywateli z władzą częściej biorą bowiem udział bogatsi, lepiej wykształceni, posiadający więcej czasu i znaczny indywidualny interes, reprezentujący grupy o skoncentrowanym interesie, posiadający silne przekonania. Słowem niereprezentatywni; tacy, których udział w mechanizmach konsultacji i współrządzenia wypacza proces decyzyjny.

Współcześnie amerykańscy reformatorzy i naukowcy szukają pomysłów, które zaaktywizują i zaangażują wykluczone społeczności do podejmowania decyzji, by doważyć ich udział w procesie wpływania na władzę. Zazwyczaj są przekonani, że zwiększenie udziału obywateli w decyzjach władzy ulepszy ich system rządów. To dlatego w wielu miejscowościach USA rady rodziców w szkołach oraz okręgach szkolnych decydują o szerokim zakresie spraw: od zwalniania i zatrudniania dyrektora szkoły po wybór podręczników. W innych rady obywateli współdecydują o tym, co i gdzie będą robić policjanci na służbie. U nas taka dyskusja pomiędzy obywatelami i politykami też może mieć sens – ale na poziomie sołectw i mniejszych gmin.

5.5. Wpisane do niewłaściwej ustawy

Jest to kuriozalny zarzut. Ale polscy prawnicy nadal tkwią w prawniczym hiperpozytywizmie i traktują takie spory poważnie, więc rozpatrzmy i ten.

Makowski i Zbieranek w tekście⁸⁸ z 2007 r., na podstawie uznaniowej i wątpliwej definicji wysłuchania jako „instytucji dialogu” oraz błędnego odczytania historycznej roli prawa petycji, rekomendują usunięcie wysłuchania z ustawy lobbingowej:

⁸⁷ Richard L. Wexler, „The Public Hearing In Federal & State Legislation”, *Administrative Law Review*, Vol. 21, No. 2 (FEBRUARY, 1969), s. 166

⁸⁸ Grzegorz Makowski, Jarosław Zbieranek, „Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo”, *Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie* Nr 79, str. 4, grudzień 2007

Wysłuchanie publiczne jest regulowane przez art. 8 i 9 Ustawy oraz rozporządzenie z 7 lutego w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń i odpowiednie przepisy Regulaminu Sejmu. Naszym zdaniem instytucja ta w ogóle nie powinna być częścią ustawy normującej działalność lobbingową, jest bowiem narzędziem dialogu obywatelskiego i realizacji konstytucyjnego prawa petycji, a nie narzędziem uprawiania lobbingu. Warto przypomnieć, że właśnie

O wątpliwościach wokół definiowania wysłuchania jako instytucji „dialogu obywatelskiego” czy „rzecznictwa” piszę powyżej - na stronie 44 w punkcie 5.2 Wysłuchanie publiczne „wykorzystywane” do lobbingu. Natomiast co do prawa petycji trzeba zauważyć, że historycznie było ono narzędziem lobbingu⁸⁹: w ten sposób jednostki, wioski i miasta, ale też kościoły i inne organizacje społeczne przedstawiały władzy swoje prywatne sprawy. Bill of Rights z 1689, uchwalony przez angielski parlament, potwierdzał prawo poddanego do składania petycji, a petycje te składane były w sprawach prywatnych i publicznych. Co ważniejsze, petycja i wysłuchanie to dwie różne instytucje, które funkcjonowały równolegle zarówno w kolonialnej Ameryce, jak i na początku istnienia republiki amerykańskiej. A gdy lobbowaliśmy za wprowadzeniem wysłuchania do polskiego porządku prawnego, nie podnosiliśmy argumentu o konieczność wykonania prawa petycji. Ujęcie wysłuchania jako realizacji prawa do petycji pojawiło się już po wprowadzeniu go do naszego porządku prawnego.

Iwona Wróblewska⁹⁰ w tekście z 2012 r. twierdzi wręcz, że rozważania na temat wysłuchania wypada rozpocząć od umiejscowienia tej instytucji w ustawie o lobbingu:

Rozważania na temat prawnej regulacji wysłuchania publicznego w Polsce wypada rozpocząć od analizy faktu umiejscowienia tej instytucji w ustawie o lobbingu oraz oceny zasadności takiego posunięcia. Kwestia ta ma bowiem kluczowe znaczenie z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie, jak polski ustawodawca definiuje tę instytucję, jaką rolę jej przypisuje, jak postrzega jej cele. Z zapisu stenogramów obrad Komisji Nadzwyczajnej i przebijającej z nich przypadkowości, braku konsensu czy nawet braku wiedzy jej członków na temat cech i funkcji tej instytucji, znalezienie jednoznacznych odpowiedzi na tak postawione pytania może wydawać się trudne. Zgodnie z domniemaniem racjonalności prawodawcy trzeba przyjąć, iż polski ustawodawca — głosując 7 lipca 2005 r. za projektem — w sposób świadomy i celowy opowiedział się za instytucjonalizacją wysłuchania publicznego w określonym w ustawie kształcie. W związku z tym, iż powyższa kwestia została już w literaturze przedmiotu dosyć szeroko skomentowana, poniżej ograniczono się do najważniejszych zagadnień.

⁸⁹ Stephen A. Higginson, “A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances”, The Yale Law Journal, Vol. 96, No. 1 (Nov., 1986), s. 142-166

⁹⁰ Iwona Wróblewska, „Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania”, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110), s. 94

Owszem, wpisanie wysłuchania publicznego do ustawy lobbingowej było przypadkiem. W pracach nad ustawą o lobbingu wyprano ją z funkcji i treści, została tylko forma. A w atmosferze zagrożenia korupcją, wobec nieuchwalenia ustawy lobbingowej w Sejmie poprzedniej kadencji i w obliczu zbliżania się końca kolejnej, projekt wymagał choćby pozoru treści. Nasz projekt wysłuchania publicznego przez przypadek świetnie się wpisał w zapotrzebowanie polityczne i duch czasu. Organizacje społeczne lobbowały wówczas za większą przejrzystością procesu stanowienia prawa. Kilkanaście z nich lobbowało za wprowadzeniem wysłuchania publicznego.

Zarzuty Wiśniewskiej również są natury formalistycznej - cała ustawa poświęcona jest jej zdaniem lobbingowi zawodowemu, więc nie powinno być w niej wysłuchania:

można dopatrzyć się respektowania podobieństw w tym zakresie²⁵. Natomiast — bez wątplenia — na krytykę zasługuje fakt ujęcia przez polskiego ustawodawcę wysłuchania w ramach ustawy lobbingowej, a także sposób, w jaki to uczynił. Przede wszystkim, skoro cała ustawa w założeniu poświęcona jest lobbingowi zawodowemu (rozdz. 3, 4, 5), to niezrozumiałe jest regulowanie w niej niezawodowych form wywierania wpływu na organy władzy publicznej (rozdz. 2). Przypomnijmy, iż posłowie zasiadający w Komisji Nadzwyczajnej dysponowali opiniami prawnymi negatywnie oceniającymi takie posunięcie. W jednej z nich wyraźnie napisano, że rozszerzenie projektu ustawy o problematykę jawności prac legislacyjnych w rozdz. 2 budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z konstytucją z uwagi na nieznaczny jej związek przedmiotowy z zagadnieniem działalności lobbingowej²⁶.

Skoro wysłuchanie jest w ustawie lobbingowej, to jednak nie cała jest poświęcona lobbingowi zawodowemu. Zasadne też jest pytanie - skoro nie w ustawie o lobbingu, to gdzie i dlaczego akurat tam? Paweł Kuczma słusznie zauważa⁹¹, że ustawa o dostępie do informacji publicznej kwestiami legislacji zajmuje się tylko pobocznie. A tworzenie odrębnej ustawy o wysłuchaniu w zalewie ustaw nie wydaje się pożyteczne:

Gdyby natomiast założyć, że wysłuchanie publiczne – jako instytucja dostępna dla każdego podmiotu – nie powinna się znaleźć w ustawie lobbingowej (aby działania zainteresowanych osób nie były utożsamiane z aktywnością lobbystów), to pojawia się zasadnicze pytanie: jaka regulacja winna zawierać unormowanie poświęcone wysłuchaniu? W kręgu zainteresowań mogłaby znaleźć się ustawa o dostępie do informacji publicznej, niemniej istotą tego unormowania jest, jak sama nazwa wskazuje, element związany z transparentością procesów legislacyjnych, czyli m.in. informowanie o pracach legislacyjnych. Natomiast meritum wysłuchania stanowi możliwość wpływania na kreowanie aktów prawnych, które to działanie jest spokrewnione ze specyfiką pracy lobbysty. Alternatywę mogłoby stanowić wyodrębnienie materii poświęconej wysłuchaniu publicznemu i stworzenie ustawy poświęconej wyłącznie temu zjawisku, ale w kontekście mnogości nowych regulacji, których przysparzają nam parlamentarzyści, i ogromnych problemów z uchwaleniem ustawy lobbingowej³⁹, tego rodzaju zabieg nie wydaje się pożyteczny. Poza tym nie na-

Ponadto, piszący o rzekomym złym umiejscowieniu wysłuchania w ustawie lobbingowej nie prezentują wynikających z tego faktu szkód dla obywateli, a jedynie formalistyczne argumenty o rzekomo złym usytuowaniu i potencjalnych złych tego skutkach. Jeśli chcą zmieniać ustawowe umiejscowienie wysłuchania publicznego, wypada, żeby wyartykułowali

⁹¹ Paweł Kuczma, „Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów”, w: Jolanta Blicharz, Jan Boć (red.), Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, str. 622, 2009

i uprawdopodobnili korzyści dla obywateli z takiego przepisania. Co w praktyce zmieni wpisanie wysłuchania do ustawy o informacji publicznej lub do ustawy o dialogu społecznym?

Wydaje się, że autorzy tych propozycji chcą przededefiniować wysłuchanie publiczne w inną niż obecnie instytucję. Ale zamiast opisać cele, które chcą osiągnąć i wskazać zmiany, które chcą wprowadzić, proponują argumenty formalistyczne o wątpliwej logice.

6. Zmiany do wdrożenia

Poniżej proponuję pożyteczne i potrzebne, a mało ryzykowne zmiany obecnego skonfigurowania wysłuchania publicznego. Zmiany dalej idące, wychodzące poza wyobraźnię i wiedzę przedstawicieli doktryny, przedstawiam w sekcji „7. Zmiany do rozważenia” zaczynającej się na stronie 69.

6.1. Podsumowanie zamiast stenogramu

Nie możemy od posłów oczekiwać, że wprowadzą w życie rekomendacje zgłaszane przez obywateli podczas wysłuchania. To posłowie są władzą, a nie obywatele. Zadaniem posłów jest rozważyć informacje i propozycje obywateli, by następnie wedle własnego uznania skorzystać z nich lub nie⁹².

Ale mamy prawo oczekiwać, że posłowie w zwięzły sposób streszczą różne stanowiska oraz stojące za nimi argumenty. Bowiem nawet najpełniejsza debata publiczna pozostaje bezużyteczna bez poprawnego sformułowania wypływających z niej wniosków. Obowiązkiem przewodniczącego komisji, która była forum wysłuchania, powinno być zwięzłe przedstawienie przebiegu dyskusji oraz wypływających z niej wniosków.

Obecnie publiczne wysłuchania kończą się bez podsumowania i wniosków. W wiele tygodni po wydarzeniu na stronach Sejmu udostępniany jest stenogram, który często liczy ponad sto stron, a zdarza się, że razem z tekstami niewyłoszonych wystąpień - ponad czterysta stron. Jedyne, co obywatele mogą rozważyć pomiędzy wysłuchaniem a pojawieniem się stenogramu, to doniesienia medialne. Tymczasem przeprowadzenie wysłuchania bez podsumowania głównych stanowisk, bez wyciągnięcia wniosków i ustosunkowania się posłów do głównych tez, to zwyczajne wentylowanie frustracji i oczekiwań obywateli, podobne do konsultacji społecznych itp. procedur. Nie jest to jednak wysłuchanie publiczne. Jego celem powinno być pozyskanie informacji i opinii obywateli, a następnie uporządkowane przedstawienie zapytań poszczególnych frakcji politycznych na tak pozyskane informacje.

Niezwłocznie po zakończeniu wysłuchania powinniśmy szybko otrzymać podsumowanie wysłuchania. Ponieważ poglądy oraz przynależność polityczna sporządzających podsumowanie mogą zaważyć na opisie i formułowaniu wniosków, należy poszczególnym członkom komisji umożliwić zwięzłe przedstawienie uwag do raportu przewodniczącego. Zasady formułowania wniosków przez przewodniczącego i członków komisji przedstawiamy w trzech punktach⁹³:

1. W terminie nie dłuższym niż siedem dni po zakończeniu publicznego wysłuchania przewodniczący komisji przedstawia komisji oraz udostępnia obywatelom streszczenie wysłuchań oraz wypływające z nich wnioski. Dokument ten nie może być dłuższy niż trzydzieści stron maszynopisu.

⁹² Więcej o tym, dlaczego nakładanie na posłów obowiązku wdrożenia rekomendacji z wysłuchań jest błędne i szkodliwe, w rozdziale 5.1.4 Brak obowiązku stosowania pozyskanych w wysłuchaniu informacji

⁹³ Niniejszy akapit i wypunktowane pod nim propozycje procedury tworzenia streszczenia są powtórzeniem naszych propozycji z tekstu, który spowodował wdrożenie w Polsce wysłuchania publicznego (Paweł Dobrowolski, Łukasz Gorywoda, „Publiczne Wysłuchanie.”, Instytut Sobieskiego, 2004).

2. W ciągu kolejnych siedmiu dni każdy członek komisji może, na nie więcej niż trzech stronach maszynopisu, skomentować raport przewodniczącego. Uwagi członków komisji stają się częścią podsumowania.
3. Streszczenie przygotowane przez przewodniczącego oraz uwagi członków komisji stanowią raport komisji z publicznego wysłuchania i są udostępniane obywatelom w 10 dni po zakończeniu wysłuchania.

Pewien krok w kierunku podsumowania wysłuchania publicznego starano się wykonać w Senacie. Artykuł 80a ust. 7 regulaminu Senatu ustanawia obowiązek odniesienia się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania:

Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał

Art. 80a.

[Wysłuchanie publiczne]

7. Komisje ustosunkowują się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego, przedstawiając wynikające z nich wnioski i wskazując w razie potrzeby przyczyny ich nieuwzględnienia. Informację w tej sprawie ogłasza się na senackiej stronie internetowej w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wysłuchania publicznego.

Obowiązek ten realizowany jest przez tworzenie tabelarycznych zestawień, jak to poniżej:

Lp.	Imię nazwisko	Firma/organizacja /instytucja	Uwagi	Poprawki	Stanowisko KPCPP i KU
1.	Grażyna Kopińska Grzegorz Makowski	Fundacja im. Stefana Batorego	1) art. 10 ust. 1 – na stronie internetowej organu rozpatrującego petycję powinien być zamieszczany skan petycji zamiast informacji zawierającej jej zwięzły opis; 2) art. 2 ust. 1 – katalog podmiotów uprawnionych do składania petycji nie jest pełny;	1) w art. 10 w ust. 1 wyrazy „informację zawierającą zwięzły opis treści” zastępuje się wyrazami „odzwzorowanie cyfrowe (skan)”; 2) Uwaga nie zawierała propozycji doprecyzowania przepisu;	1) Połączone komisje poparły najdalej idącą propozycję zawartą w pkt 8.3. 2) Uwaga nie została uwzględniona. Regulacja zawarta w art. 2 ust. 1 jest wyczerpująca. Połączone komisje nie uważają za zasadne

Źródło: Informacja o stanowisku komisji do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego.

Projekt ustawy o petycjach (druk nr 285) 8.10.2013 r.

Choć samą próbę podsumowania przez senatorów treści wysłuchania należy ocenić pozytywnie, to wykonanie oceniam krytycznie. „Ocena” dokonana przez komisję nie jest oceną i więcej zaciemnia, niż wyjaśnia. Komisje są ciałem politycznym składającym się z senatorów o różnych zapatrywaniach. Miarodajną informacją dla wyborców są opinie za i

przeciw różnych senatorów. Stanowisko komisji zamiast pokazać, jakie wymiennosci stały przed podejmującymi decyzję senatorami, przekazuje nam jedynie wynik działań komisyjnej większości.

Również rozbijanie uwag do wysłuchania na poszczególne artykuły procedowanych ustaw, choć zbieżne z praktyką polskiego Sejmu, jest wysoce wadliwe. W Sejmie przyjęto fatalną praktykę, definiującą zmianę ustawy jako zmianę pojedynczego zapisu w pojedynczym artykule. Jest to przejaw wąskiego, prawniczego spojrzenia, które zaciemnia obraz prac widziany przez posłów i senatorów oraz obywateli. Zazwyczaj bowiem dopiero kilka zmian w kilku artykułach stanowi funkcjonalną całość, która osiągnąć ma zamierzony efekt. Dopiero zebranie wszystkich zmian realizujących określony cel pozwoliłoby zrozumieć ich sens. Rozbijanie zmian funkcjonalnych na poszczególne poprawki odnoszące się do poszczególnych zapisów utrudnia zrozumienie całości założeń.

6.2. Informacje o mówcach

Zrozumienie przebiegu wysłuchania publicznego oraz informacji i opinii tam przedstawionych nie jest w pełni możliwe bez świadomości, kim są osoby uczestniczące w spotkaniu. Niestety, w stenogramach z wysłuchań publicznych brak jest informacji o osobach mówców. Dostajemy tylko imię i nazwisko mówcy. Bardziej dociekliwi mogą na stronach Sejmu znaleźć formularze zgłoszeniowe uczestników, z których jednak nie dowiemy się niczego przydatnego: o osobach fizycznych tyle, że nazywają się tak, jak przedstawiane są w stenogramie (patrz: ilustracja poniżej). A o osobach reprezentujących organizacje przeczytamy, że reprezentują te organizacje, które reprezentują.

A. OZNACZENIE PODMIOTU DOKONUJĄCEGO ZGŁOSZENIA ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM USTAWY	
1. Imię (imiona) i nazwisko/nazwa ⁹⁴⁾	
2. Adres/siedziba i adres ⁹⁴⁾ (miejscowość, kod pocztowy, ulica, numer domu, numer lokalu)	
Podmiot wymieniony w części A (zaznaczyć właściwy/e kwadrat/y)	
☐ nie występuje w ramach zawodowej działalności lobbingsowej	
☐ występuje w ramach zawodowej działalności lobbingsowej i jest wpisany do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową pod nr co potwierdza załączone:	
zaświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, albo	☐
oświadczenie ²⁾ o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową	☐

Źródło: formularz zgłoszeniowy na wysłuchanie publiczne w Sejmie

Poniższa wymiana zdań podczas wysłuchania publicznego na temat poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹⁴ ilustruje ten problem:

Posel Witold Gintowt-Dziewaltowski (SLD):

⁹⁴ Stenogram z posiedzenia: KOMISJI GOSPODARKI (NR 121) i KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I POLITYKI REGIONALNEJ (NR 101) Nr 1711/V kad. 13.03.2007 r.

ISSN 1230-7289 – wysłuchanie publiczne dotyczące poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 13 marca 2007

Panie przewodniczący, jako członek Komisji w kwestii formalnej. Nie dosłyszałem, jaką instytucję poprzednio zabierający głos reprezentował. Jeśli można pana przewodniczącego prosić o przypomnienie, byłbym zobowiązany.

Przewodniczący poseł Dawid Jackiewicz (PiS):

Szanowni państwo, ja nie weryfikuję tego, kto jaką instytucję reprezentuje. Do udziału w wysłuchaniu publicznym mają prawo zgłosić się osoby indywidualnie – osoby fizyczne, przedstawiciele organizacji, związków gospodarczych, organizacji samorządowych, parlamentarzyści. Jeśli uczynią to w stosownym okresie, czyli na 10 dni przed wysłuchaniem publicznym, ja nie mam możliwości odebrać prawa do udziału w wysłuchaniu publicznym.

Posel Witold Gintowt-Dziewałtowski (SLD):

Panie przewodniczący, zgadzam się z tym, z tym, że z tekstu wypowiedzi wygłoszonej przez pana nie wynika, iż byłby to głos osoby prywatnej, która zgłosiła się samodzielnie do wystąpienia na dzisiejszym posiedzeniu Komisji, stąd proszę jednak o podanie nazwy instytucji, którą reprezentuje pan wcześniej przedstawiający raport Najwyższej Izby Kontroli.

Przewodniczący poseł Dawid Jackiewicz (PiS):

W moim wykazie pan Wojciech Gruca, biorący przed chwilą udział w dyskusji, występuje pod swoim nazwiskiem nie reprezentując żadnej organizacji i instytucji. Panie pośle, jeśli pan jest zainteresowany tym, kto reprezentuje jaką organizację, to ja, szanowni państwo, uprzejmie proszę, aby każdy z was występujących, zabierający dzisiaj głos, zechciał łaskawie przedstawić się i powiedzieć jaką organizację, instytucję czy też samego siebie, jako obywatela, któremu przysługuje prawo do udziału w wysłuchaniu publicznym, reprezentuje.

Posel Adam Szejnfeld (PO):

Panie przewodniczący, ja podzielał głos pana posła. Mamy, moim zdaniem, prawo wiedzieć, kto bierze udział w posiedzeniach. Ja przypominę, że – oczywiście to jest inny tryb – gdy się odbywają posiedzenia komisji sejmowych, każdy uczestnik zaproszony, czy też niezaproszony, ma obowiązek wpisać się na listę obecności, nie tylko podając swoje imię i nazwisko i ujawniając swój podpis, ale także wskazując instytucję, organizację, podmiot, który reprezentuje. Wszak my wszyscy powinniśmy to wiedzieć, a nie tylko tu siedzący. To wszystko jest nagrywane, to potem jest dokument publiczny, kto w imieniu kogo przemawia. Więc jeżeli nie ma takiego nawet wymogu formalnego, co ja rozumiem, to mamy prawo pana zapytać. Pan ma prawo nie odpowiedzieć, jeżeli ma pan jakieś powody, ale jeżeli pan powodów nie ma, to proszę powiedzieć.

Pan Wojciech Gruca:

Gwoli uzupełnienia, wobec tego, reprezentuję swoją osobę. W imieniu własnym przemawiałem i co wynika z formularza zgłoszeniowego – nie reprezentuję żadnego innego podmiotu. Jako obywatel Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiłem dzisiaj.

Obecnie na wysłuchanie zgłosić się można jako osoba fizyczna oraz jako przedstawiciel organizacji. W tym drugim wypadku trzeba przedstawić dokumenty rejestrowe o sposobie reprezentacji organizacji oraz dokumenty potwierdzające umocowanie do jej reprezentowania (patrz: ilustracja poniżej).

E. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY (zaznaczyć właściwy/e kwadrat/y)

- ☐ Zaświadczenie albo oświadczenie²⁾ o wpisie podmiotu wymienionego w części A do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową.
- ☐ Wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego albo oświadczenie²⁾ o wpisie podmiotu wymienionego w części C do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.
- ☐ Dokument, z którego wynika umocowanie do występowania na rzecz podmiotu wymienionego w części C.
- ☐ Dokument, z którego wynika umocowanie do złożenia formularza zgłoszenia w imieniu podmiotu dokonującego zgłoszenia wymienionego w części A.

Źródło: formularz zgłoszeniowy na wysłuchanie publiczne w Sejmie

To typowy przykład biurokratycznej kontroli, która zwiększa poczucie bezpieczeństwa urzędników, ale nie chroni realnych interesów obywateli. Urzędnicy dostają urzędowe potwierdzenie, że osoba podająca się za przedstawiciela organizacji jest przedstawicielem tej organizacji. Natomiast obywatele nie wiedzą, kim jest osoba występująca na wysłuchaniu publicznym. Gdzie zarabia? Jakie ma doświadczenie zawodowe? Czy jej zarobki zmieniają się w wyniku dyskutowanej zmiany prawa? Itp. itd.

Nie należy ani oczekiwać, ani dążyć do wyegzekwowania wszystkich tych danych, ale można i należy egzekwować wymóg udostępnienia podstawowego ich zakresu, który pozwoli obywatelom na własną rękę ocenić intencje zgłaszających informacje i opinie podczas wysłuchania publicznego. Minimum danych, które powinniśmy mieć o osobach stających do publicznego wysłuchania, to:

- ☐ Imię i nazwisko;
- ☐ Jeżeli jest zatrudniony za pieniądze publiczne, to informacje o miejscu zatrudnienia;
- ☐ Jeżeli sprawuje funkcję z wyboru lub politycznego mianowania, to informacje o sprawowanej funkcji oraz partii politycznej, pod której szyldem został wybrany lub mianowany;
- ☐ W przypadku przedsiębiorców informacje o otrzymanych dotacjach i uzyskanych zamówieniach publicznych;
- ☐ W przypadku osób fizycznych informacje o dochodach czerpanych z sektora publicznego oraz od partii politycznych.

Informacje te powinny być udostępnione obywatelom poprzez załączenie do wniosku o udział w wysłuchaniu publicznym życiorysu, danych o dochodach uzyskiwanych ze źródeł publicznych oraz zeznań podatkowych.

- ☐ **Życiorys:** po prostu życiorys, bez jakichś szczególnych szykan. Podawanie nieprawdy w formularzu zgłoszeniowym powinno podpadać pod te same rygory, co złożenie fałszywego oświadczenia. Natomiast zatajenie prawdy kontrolowane powinno być przez ogłód publiczny – zgłoszenia z załącznikami są jawne i gdy życiorysy będą ich częścią, też staną się publicznie dostępne.
- ☐ **Informacje o dochodach ze źródeł publicznych,** wykazywane w formularzu, który ujawni takie dane jak źródło, suma, urząd przelewający środki, nazwa programu.
- ☐ **Roczne zeznania podatkowe:** komplet rocznych PIT za ostatnie trzy lata.

6.3. Otworzyć wysłuchanie dla widzów - obserwacja bez prawa głosu

Praca parlamentarna toczy się zarówno na forum całego Sejmu, jak i w komisjach. Niestety, na razie utrwalił się u nas zwyczaj dopuszczania obywateli jako widzów jedynie na galerii, pozwalające obserwować posiedzenia plenarne Sejmu. Nie ma zwyczaju dopuszczania obywateli jako obserwatorów do prac komisji.

Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by podczas wysłuchań publicznych z góry określoną część miejsc w poszczególnych salach przeznaczyć dla obserwatorów bez prawa głosu. Będzie to nie tylko usankcjonowaniem już istniejącej praktyki, ale dalszą demokratyzacją prac Sejmu, która może kiedyś zaowocuje poprawnym wykonaniem konstytucyjnej normy o wstępie obywateli na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów.⁹⁵ Część osób, które biorą udział w wysłuchaniach, nie zabiera głosu. Niektóre wręcz publicznie przyznają, że przyszły w charakterze obserwatora. W ten sposób twórczo wykorzystują istniejące przepisy, co w świetle faktu, że stawiennictwo na wysłuchaniu publicznym jest prawem, i nie ma obowiązku wypowiedzenia się, jest dopuszczalne.

6.4. Wysłuchania poza Sejmem i poza Warszawą

Nie ma też obowiązku przeprowadzania wysłuchań w Sejmie. Jedno odbyło się w Sali Kongresowej Pałacu Kultury i Nauki, kilka w wynajętej sali nieopodal Sejmu. Może wręcz być wskazane, by niektóre wysłuchania publiczne odbywały się poza Warszawą: na przykład o rybołówstwie w Kołobrzegu, o uprawie tytoniu w Lublinie, o smogu w Krakowie, Rybniku i innych miastach najbardziej dotkniętych zjawiskiem pyłów zawieszonych, itp. To kwestia inicjatywy posłów i zapoczątkowania zwyczaju – zmiany obowiązującego prawa nie wydają się konieczne.

6.5. Odnoszenie się do wypowiedzi podczas wysłuchania publicznego

Regulacja wysłuchania publicznego, przewidzianego dla projektów rozporządzeń Rady Ministrów, zawiera wymóg odnoszenia się na bieżąco do padających wypowiedzi:

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW

z dnia 7 lutego 2006 r.

w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń

⁹⁵ W punkcie 2.3 „Czy wysłuchanie jest właściwym narzędziem dalszego zwiększania przejrzystości stanowienia prawa?” szerzej opisałem niedobłą praktykę niedopuszczania obywateli jako obserwatorów bez prawa głosu na posiedzenia sejmowych komisji.

§ 7. 1. Prowadzący wystuchanie publiczne lub osoby, o których mowa w § 5 ust. 2, na bieżąco ustosunkowują się do racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego.

2. W przypadkach wymagających przeprowadzenia szczegółowej analizy lub dodatkowych konsultacji stanowisko wobec racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego może być przedstawione w terminie późniejszym, nie dłuższym niż 14 dni kalendarzowych, w formie pisemnej.

§ 8. 1. Przebieg wystuchania publicznego dokumentuje się w formie protokołu.

Bieżące komentowanie przeczy jednak idei wysłuchania. Bieżące ustosunkowanie się do „racji i argumentów” to w najlepszym razie dyskusja. Na pewno nie jest to wysłuchanie. Podczas wysłuchania pożytecznym będzie, by organizatorzy dopytywali oraz konfrontowali różne informacje oraz opinie. Ale wymaganie, by organizatorzy wyjaśniali, jak odbierają propozycje, informacje i opinie zgłaszane podczas wysłuchania, jest szkodliwe. Organizatorzy mają zdobyć wiedzę i wypracować swoje stanowisko; nie są natomiast ekspertami, którzy na bieżąco mogą się sensownie ustosunkowywać do wypowiedzi świadków na wysłuchaniu. Celem wysłuchania nie jest również zapewnienie świadkom dobrego samopoczucia poprzez troskliwe wyrażenie opinii o przydatności ich wypowiedzi.

Istnieją różne formaty dyskusji obywateli z władzą, które od przełomu lat 60. i 70. są w USA promowane pod hasłem deliberatywności. Moda ta dociera obecnie do Polski. W odróżnieniu od wysłuchania publicznego, deliberatywne formaty komunikacji odchodzą od dyskusji, rozumianej jako konfrontowanie informacji i opinii, a opierają się o pogłębioną współpracę, której celem jest nie wymiana informacji, lecz lepsze poznanie się stron oraz wzajemne dostosowanie postaw.

Oba formaty mają wady i zalety, oba mogą się w różnych sytuacjach sprawdzać, ale próba ich łączenia jest błędem. Nie zyskuje się zalet ani jednego, ani drugiego formatu, za to otrzymuje się wszystkie ich wady.

7. Zmiany do rozważenia

W poprzednim punkcie dałem propozycje ulepszeń wysłuchania publicznego. Pożytecznych i potrzebnych, a mało ryzykownych zmian. Ryzyko oceniłem z punktu widzenia trwania i funkcjonowania instytucji wysłuchania publicznego. Większe zmiany w kierunku rozliczania rządu przez rządzonych (nawet jeśli tylko pośrednio, poprzez legislaturę) z pomocą wysłuchań mogą - gdy zderzą się z wolą polityczną rządzącej większości - odebrać obywatelom ten wpływ, który dopiero dzięki wysłuchaniu zyskali. Przy obecnej konstytucji każda instytucja zbyt skutecznie kontrolująca rządo-parlament zostanie rozmontowana⁹⁶.

Poniżej opisuję zmiany bardziej ryzykowne. Ich celem jest:

- wzmocnienie funkcji kontrolnej Sejmu,
- większe usamorządowanie samorządów oraz
- uwidocznienie wymienności pomiędzy corocznym budżetem a stabilnością finansów państwa.

Zmiany te są potrzebne i pożyteczne. Ale muszą (zwłaszcza ta pierwsza) być wprowadzone w sposób uwzględniający obecne ograniczenia konstytucyjne lub przy okazji zmiany ustroju na prezydencko-większościowy.

7.1. Zwiększenie kontrolnej roli Sejmu

W naszym porządku konstytucyjnym i zwyczaju społecznym kontrolna rola parlamentu została zmarginalizowana. Z funkcją kontrolną Sejmu jest tak, jak z trójpodziałem władzy – wpisane są literalnie do konstytucji (patrz poniżej), ale w praktyce funkcjonują w postaci szczątkowej.

Rozdział IV SEJM I SENAT

Art. 95.

1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.
2. Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

To nie jest przypadek, lecz zamierzony efekt ustrojowy. Naszej praktyce parlamentarnej obce są poglądy angloamerykanów, którzy na poziomie konstytucyjnym powierzają parlamentowi zadanie rozliczania pozostałych władz na równi z zadaniem tworzenia prawa. W naszej myśli konstytucyjnej brakuje tak jednoznacznego uwypuklenia kontrolnej roli parlamentu, jak na przykład u Johna Stuarta Milla⁹⁷:

⁹⁶ Więcej na ten temat powyżej w sekcji „2.2. Polityczno-ustrojowa granica skuteczności wysłuchań publicznych w Sejmie” na stronie 8.

⁹⁷ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, 1861

Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government: to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which any one considers questionable; to censure them if found condemnable, and, if the men who compose the government abuse their trust, or fulfil it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office, and either expressly or virtually appoint their successors. This is surely

W Polsce nawet w książce⁹⁸ wydanej przez Wydawnictwo Sejmowe rola kontrolna tej izby jest czymś nieoczywistym, czymś z czego należy się tłumaczyć:

O ile jednak funkcja ustawodawcza jest oczywistym, niejako naturalnym atrybutem kompetencyjnym parlamentu,

5

będącego przecież organem władzy ustawodawczej, wręcz ucieleśnieniem i podstawowym nosicielem tej władzy w demokracji przedstawicielskiej, o tyle całkiem na miejscu będzie pytanie, dlaczego parlament jako organ ustawodawczy sprawuje kontrolę nad innymi organami państwa? Zwłaszcza zaś nad organami egzekutywy, należącymi do władzy wykonawczej, oddzielonej i samoistnej?

Nasz Sejm jest miejscem procedowania ustaw autorstwa rządzącej większości, a komisje parlamentarne są organem pomocniczym w pracy legislacyjnej. Nadzorowanie władzy wykonawczej formalnie tylko odbywa się w Sejmie. W rzeczywistości jest to wyłączna prerogatywa rządzącej większości. Realnie funkcje kontrolne nad rządem wykonuje kierownictwo partyjne. Przykładowo, ministrowie są dymisjonowani nie dlatego, że Sejm ujawnił ich błędy i źle ocenił ich pracę, ale dlatego, że partyjne kierownictwo rządzącej większości uznało dymisję ministra za korzystną dla tejże większości. Realna decyzja podejmowana jest więc poza Sejmem. Ten jest jedynie sceną formalnego jej wykonania.

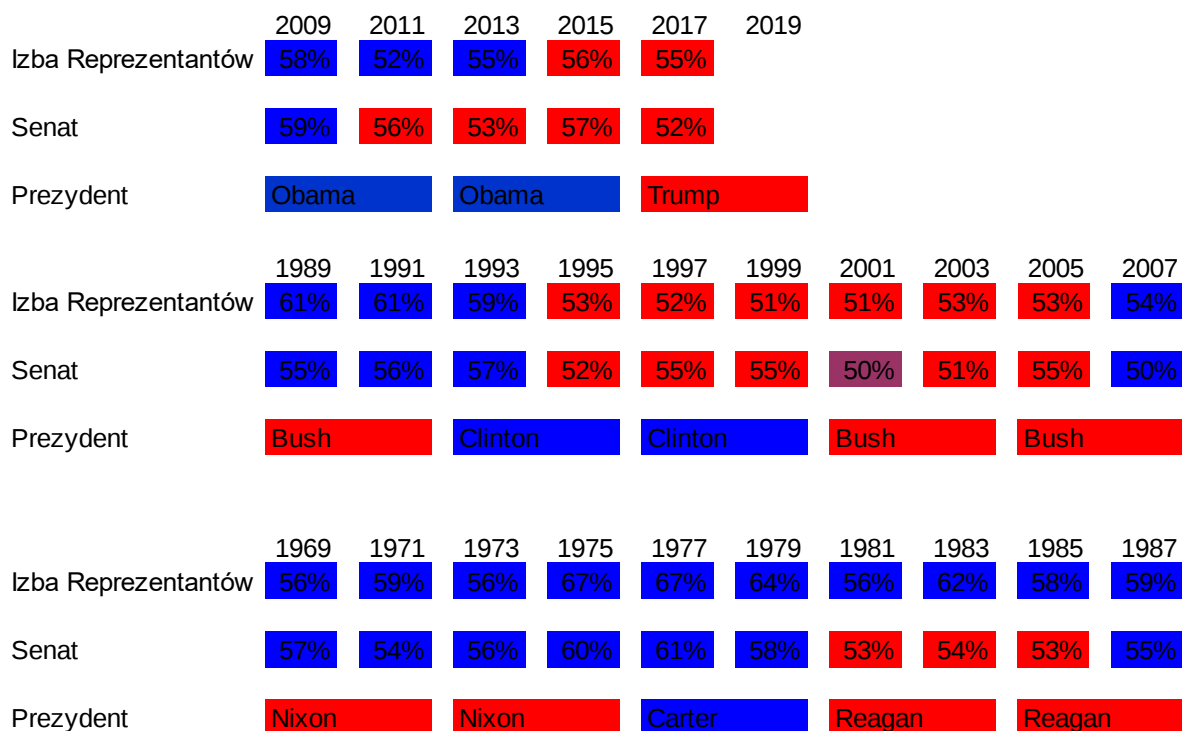
Funkcja kontrolna parlamentu najsilniejsza jest w ustrojach prezydencko-większościowych. Tam istnieje faktyczny trójpodział władzy. Prezydent, powoływany w wyborach bezpośrednio przez obywateli, tworzy rząd. Parlament, wyłoniony w odrębnych wyborach, często bywa innych barw politycznych niż władza wykonawcza. Legislatura opozycyjna wobec prezydenta oznacza większą liczbę oraz większą intensywność wysłuchań publicznych - w sprawie marnotrawstwa, kradzieży i nadużyć władzy wykonawczej⁹⁹.

W USA prezydent dość regularnie staje przed Kongresem, opanowanym przez przeciwną mu partię. Na poniższej ilustracji na czerwono zaznaczono republikańskich prezydentów i

⁹⁸ Maria Kruk, „Funkcja Kontrolna Sejmu RP”, Wydawnictwo Sejmowe, 2008

⁹⁹ David C.W. Parker, Matthew Dull, “Divided We Quarrel: The Politics of Congressional Investigations, 1947-2004”, Legislative Studies Quarterly, Vol. 34, No. 3, August 2009, str. 319-345

zdominowanie izb parlamentu przez republikanów, a na niebiesko - demokratycznych prezydentów i zdominowanie izb Kongresu przez demokratów¹⁰⁰:



Ponadto parlamentarzyści wyłaniani w jednomandatowych okręgach wyborczych są bardziej skłonni zważać na preferencje wyborców w swoim okręgu, a w mniejszym stopniu na zalecenia organizacji partyjnej.

W Polsce nie ma trójpodziału władzy. Trójpodział jest co prawda zadekretowany w konstytucji, ale faktyczna konstrukcja władz temu przeczy. Władza wykonawcza i prawodawcza tworzą rządo-parlament. Sejm wyłania rząd. Rząd jest emanacją każdorazowej większości sejmowej. Siła wszelkich instrumentów kontrolnych, będących w posiadaniu Sejmu, jest ograniczona kontrolą nad Sejmem, sprawowaną przez rządzącą większość.

Konieczność uzyskania zgody większości posłów na wykorzystanie najsilniejszych instrumentów kontroli władzy wykonawczej tępi ich siłę. Wotum nieufności wobec rady ministrów lub jej poszczególnych członków czy udzielenie absolutorium dla rządu z wykonania budżetu, wymagają większości głosów w Sejmie.

W takim ustroju opozycja, zamiast kontrolować władzę, skazana jest w dużej mierze na bezskuteczne gesty teatru politycznego. W polskim Sejmie, dopóki większość nie zdecyduje się sama wymienić swojego ministra, opozycja zgłaszać może wnioski o wotum nieufności. Wnioski z góry skazane na niepowodzenie. Przez kilka dni pojawia się w mediach informacje o planowanym głosowaniu wotum. Następnie nieubłagane pojawi się wiadomość o odrzuceniu wniosku przez sejmową większość. To teatralizacja funkcji kontrolnej Sejmu: opozycja zgłasza wniosek o odwołanie ministra; w głosowaniu minister uzyskuje potwierdzenie swej roli, a obóz rządzący wręcz konsoliduje się wokół niego. Opozycja zaś, w poczuciu dobrze spełnionego obowiązku, zalicza sobie kolejne działanie „kontrolne”.

¹⁰⁰ W senacie w latach 2000-2002 było 50 demokratów i 50 republikanów, dlatego oznaczyłem ten okres kolorem fioletowym/

Interpelacje, zapytania i zapytania w sprawach bieżących mają jeszcze bardziej ograniczoną skuteczność, ze względu na ich powierzchowność i jeszcze dalej idącą teatralizację. Kontrola powinna być bowiem porównaniem rzeczywistości z wyobrażeniem o tym, jak powinna wyglądać rzeczywistość. Powinna zakładać ocenę zauważonych różnic, a następnie wyegzekwowanie zmiany w postępowaniu kontrolowanego podmiotu. Niestety, interpelacje, zapytania i zapytania w sprawach bieżących nie dają możliwości pogłębionej konfrontacji odpowiedzi udzielanych przez władzę wykonawczą z informacjami i opiniami pochodzącymi z innych źródeł, ani też wyciągnięcia z tego konsekwencji.

Odpowiedzi na interpelacje sporządzane są wiele dni po zadaniu pytania. Formalnie czas na odpowiedź wynosi 21 dni (patrz: art. 193 regulaminu Sejmu na ilustracji poniżej), ale dość regularnie odpowiedź nadchodzi nawet po kilkuset(!) dniach¹⁰¹. A gdy już nadejdzie, zawiera wymijające urzędnicze pustosłowie. Ponieważ interpelacje, zapytania i zapytania w sprawach bieżących działają według sformalizowanego schematu – pytam, dostaję odpowiedź, ewentualnie dopytuję ograniczoną ilość razy (w wypadku interpelacji tylko raz) – toteż nie ma w nich miejsca na konfrontowanie informacji z różnych źródeł i wielokrotne dopytywanie.

Art. 193

1. Odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej nie później niż w terminie 21 dni od dnia otrzymania interpelacji.
2. Odpowiedź pisemną składa się na ręce Marszałka Sejmu. Marszałek Sejmu przesyła odpowiedź na interpelację interpelantowi. Informacje o nadesłanych odpowiedziach na interpelację, **braku odpowiedzi na nie** oraz teksty nadesłanych odpowiedzi są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu.
3. W razie uznania odpowiedzi, o której mowa w ust. 2, za niezadowalającą interpelant może zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem dodatkowych wyjaśnień na piśmie, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi. Z wnioskiem takim **można wystąpić tylko raz**, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niezadowalającej odpowiedzi. Dodatkowe wyjaśnienia udzielane są przez interpelowanego w terminie 21 dni od dnia otrzymania żądania dodatkowych wyjaśnień.

Wydawać by się mogło, że pogłębione dopytywanie może mieć miejsce w komisjach sejmowych, ale tam też rządzi większość. Może ona przegłosować koniec dyskusji lub wręcz odmówić zaproszenia urzędnika, wskazanego przez posła opozycji, na posiedzenie komisji.

W efekcie interpelacje w dużej mierze służą posłom raczej do nabijania rankingów poselskiej aktywności, opisywanych następnie w mediach¹⁰² i wywieszanych na stronach internetowych parlamentarzystów:

¹⁰¹ Wiktor Ferdecki, „Rząd zwleka z odpowiadaniem na poselskie interpelacje”, Rzeczpospolita, 04.05.2017, <http://www.rp.pl/Polityka/305049845-Rzad-zwleka-z-odpowiadaniem-na-poselskie-interpelacje.html>

¹⁰² „Bilans roku 2010 w Sejmie: Obowiązkowych posłów jest coraz mniej”, Dziennik Gazeta Prawna, 30.12.2010, <http://www.gazetaprawna.pl/amp/474958,bilans-roku-2010-w-sejmie-obowiazkowych-poslow-jest-coraz-mniej.html> – patrz też np.: „Sejmowi rekordziści - gaduły i milczkowię”, Dziennik Gazeta Prawna, 05.10.2011, <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/553583,sejmowi-rekordzisci-gaduly-i-milczkowien.html>

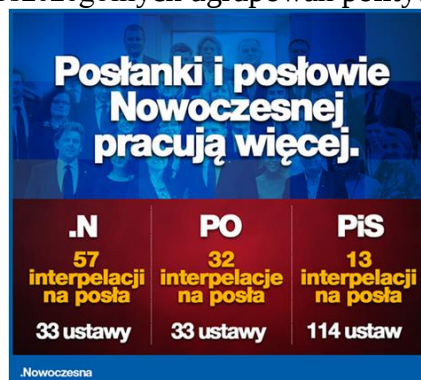
GAZETA PRAWNA.PL

Bilans roku 2010 w Sejmie: Obowiązkowych posłów jest coraz mniej

30.12.2010, 03:00 | Aktualizacja: 28.02.2011, 16:50

Sejm zakończył w tym roku swoje prace legislacyjne. Następny raz zbierze się na posiedzeniu plenarnym dopiero 4 stycznia. Najdocieklewszym posłem był Andrzej Szlachta z PiS, który złożył 1079 interpelacji poselskich. Za nim plasuje się Anna Sobecka (PiS) z 1030 interpelacjami. Najczęściej zadawał pytania władzy wykonawczej poseł Jarosław Matwiejuk z SLD.

Lub wręcz do autopromocji poszczególnych ugrupowań politycznych:



Rankingi te od pewnego czasu słusznie są krytykowane w mediach, jako niewiele wnoszące¹⁰³:

Jak wyrobić 300 procent normy poselskiej

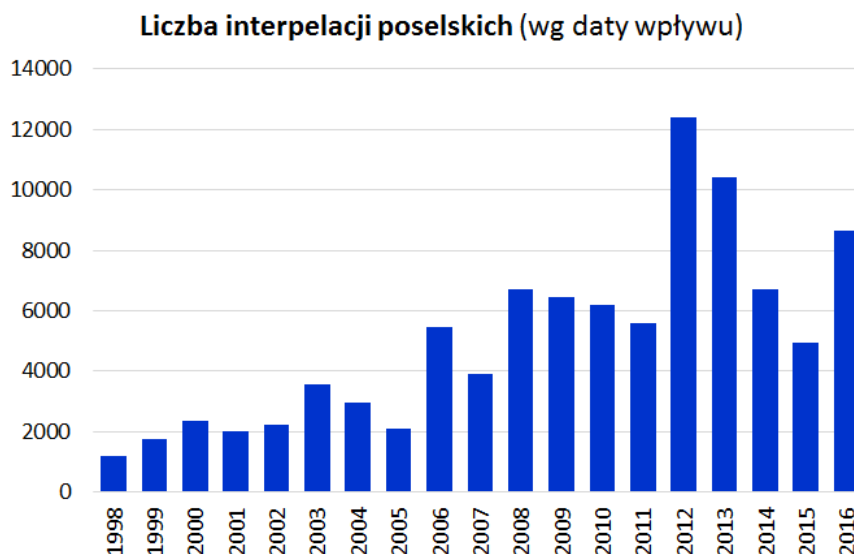
Agata Kondzińska 25 marca 2013 | 01:00

Jedna interpelacja i w rankingu poseł przesuwa się o dwadzieścia oczek wyżej. Jedno wyjście na mównicę i już zaliczone kilka wystąpień - ujawniamy wszystkie sposoby poprawiania statystyk aktywności przez posłów

I doczekały się wręcz krytycznego oświadczenia poselskiego¹⁰⁴, poświęconego nadużywaniu interpelacji. Jakkolwiek by oceniać jakość interpelacji, niewątpliwie w ostatnich dwóch dekadach rośnie ich liczba:

¹⁰³ Agata Kondzińska, „Jak wyrobić 300 procent normy poselskiej”, Gazeta Wyborcza, 25 marca 2013, http://wyborcza.pl/1,76842,13622081,Jak_wyrobic_300_procent_normy_poselskiej.html

¹⁰⁴ Poseł Marek Poznański, oświadczenie 9. w sprawie "dwóch patologii, jakie moim zdaniem zżerają tę Izbę, a mianowicie kwestii wystąpień na sali plenarnej, patologii związanej z podbijaniem sobie statystyk, którymi później w regionie brylują posłanki i posłowie, i kwestii interpelacji i zapytań składanych przez posłów w naszym Sejmie", 07-03-2013, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?id=316&data=07-03-2013&nr=1402&posiedzenie=35&symbol=OSWIADCZENIE>



Pomimo pozorności kontrolnej funkcji Sejmu oraz patologii, związanych z poszczególnymi instrumentami kontroli władzy wykonawczej, nie należy pod rządami obecnej konstytucji zbyt wzmocniać tych uprawnień parlamentu. Granicą dla zmian w obecnym ustroju musi być wola polityczna większości. Nadmierne usiłowanie obsadzenia wysłuchania politycznego (czy jakiegokolwiek innej instytucji) w roli kontrwagi (check) dla woli politycznej większości złamie tę instytucję. Wysłuchaniem można nieco bardziej przeświecać działania władzy wykonawczej, trochę zwiększać koszt polityczny niektórych niepożądanych zachowań. Ale należy czynić to z umiarkowaniem, by nie prowokować większości parlamentarnej do zmiany prawa czy zwyczaju, która wykastrowałaby lub zlikwidowała tę instytucję.

Wysłuchanie publiczne wyjątkowo nadaje się do takiego stopniowego zwiększenia funkcji kontrolnej Sejmu, które nie zagrozi istocie pozycji rządzącej większości obsadzającej rządoparlament.

7.1.1. Uczynić wysłuchanie publiczne narzędziem kontrolnym Sejmu

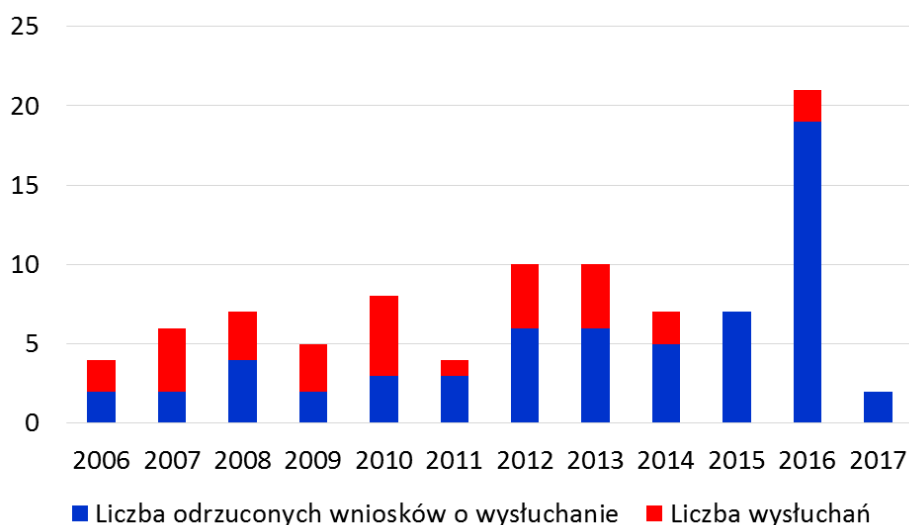
Dotychczas w Polsce wysłuchanie publiczne było narzędziem kontrolowania Sejmu przez obywateli. Teraz należy je przekształcić w narzędzie kontrolne Sejmu wobec pozostałych władz. Wysłuchanie nie jest już potrzebne jako sposób zwiększania przejrzystości prac sejmowych, wszystkie sale posiedzeń w sejmie wyposażone są w kamery.

Wysłuchanie publiczne spełniło już rolę nacisku na władzę ustawodawczą w celu zwiększenia przejrzystości jej prac w komisjach i podkomisjach. Wprowadzono je w czasie, gdy obywatele nie mieli żadnych relacji z prac podkomisji sejmowych, gdzie faktycznie tworzy się prawo. Nie było żadnych stenogramów z posiedzeń, posłowie zapraszali, kogo chcieli, a my nie wiedzieliśmy, z kim i jak tworzą ustawy. Obecnie możemy na żywo oglądać każde posiedzenie komisji i podkomisji oraz przeglądać nagrania w archiwum.

Od pewnego czasu rośnie jednak teatralizacja wysłuchań publicznych. W Sejmie nie jest możliwe zwołanie ich wbrew rządzącej większości.¹⁰⁵ Rośnie więc liczba wniosków o

¹⁰⁵ Do września 2015 odrzucano wnioski PiS, SLD, Ruchu Palikota, itp. A od grudnia 2015 odrzucane są wnioski PO, Nowoczesnej i Kukiz '15. Więcej informacji w „10. Załącznik II Oddalone wnioski o wysłuchanie w Sejmie”

wysłuchania z góry skazanych na niepowodzenie, a zgłaszanych przez opozycję po to jedynie, by podkreślić jej sprzeciw wobec inicjatyw rządzącej większości. W samym 2016 r. zgłoszono i odrzucono niemal tyle wniosków, ile przez całą poprzednią kadencję sejmową:



(n.b. dane za 2017 do 11 kwietnia 2017)

”Teatralizacja” to opis, a nie krytyka. W polskim ustroju opozycja może co najwyżej nagłaśniać błędy i nieprawości władzy oraz obiecywać ich rozliczenie w kolejnej kadencji. Teatralizacja, podejmowanie działań, które nie mają praktycznych skutków, ale przykuwają uwagę, jest sposobem nagłaśniania niewłaściwych zdaniem opozycji zachowań władzy. Niestety ma ona swój koszt społeczny. Polityka, zamiast na skutecznych działaniach, koncentruje się na przyjmowaniu efektownych i widowiskowych póz; staje się konkursem na miny. Umniejsza to czytelność polityki dla obywateli, którzy nie rozumieją zachowań takich, jak np. śpiewanie piosenek z mównicy sejmowej przez posłów okupujących Sejm. W efekcie wyborcy zaczynają uważać, że politycy w Sejmie bezsensownie się kłócą, zamiast pracować.

Interpelacje poselskie już się w dużej mierze steatralizowały. Bezsilni posłowie opozycji udają nimi skuteczność działania. Mnożą interpelacje, które w przeważającej większości nie generują nowej wiedzy dla obywateli i nie rozwiązują ich problemów. Ale za to można nimi pochwalić się przed wyborcami, wywiesić na swojej stronie internetowej, i piąć się nimi w rankingach „pracowitości” posłów. Warto uniknąć dalszej teatralizacji wysłuchania publicznego. W jego konstrukcji trzeba rozważyć przesunięcie akcentów: z udzielania obywatelom wstępu i prawa wypowiedzi w Sejmie na pozyskiwanie informacji przez posłów.

7.1.2. Władzy świeczkę, a opozycji ogarek

Istotność parlamentu zależy od roli opozycji. Im bardziej parlament jest wykonawcą woli większości, tym mniej znaczy. Pod rządami obecnej konstytucji Sejm jest maszynką do głosowania rządzącej większości oraz miejscem widowiskowego, choć bezsilnego zazwyczaj, sprzeciwu opozycji. Nawet nie zmieniając konstytucji można jednak nieco umocnić rolę kontrolną Sejmu, przeformułowując wysłuchanie publiczne w kierunku narzędzia posłów do zdobywania wiedzy, również o działaniach szeroko rozumianej władzy wykonawczej.

W naszym porządku konstytucyjnym wysłuchanie publiczne może być przydatne dla rządu-parlamentu. Wysłuchanie może służyć rzeczywistemu nadzorowi nad urzędnikami

ministerialnymi oraz pracującymi w agencjach nominalnie niezależnych od rządu (UOKiK, URE, itp). Urzędnicy, którzy trwają, mają nad regularnie zmieniającymi się rządami przewagę w zakresie informacji branżowych i technicznych. Mogą chcieć realizować swoje własne cele (po to, by wpływać na władzę albo też by unikać nadmiernego wysiłku), które mogą być różne od celów rządzących. Wysłuchanie publiczne może być skutecznym narzędziem nadzoru, zwłaszcza nad agencjami nominalnie niezależnymi od rządu, choć będącymi częścią władzy wykonawczej.

W naszym ustroju, którego istotą jest zespolenie władzy wykonawczej i ustawodawczej w jeden byt, każda instytucja parlamentarna niewymieniona w konstytucji wymaga akceptacji aktualnie rządzącej większości. Mnie się to nie podoba. Ale nie widząc rychłej możliwości zmiany konstytucji, która faktycznie rozdzieliłaby władzę wykonawczą od ustawodawczej warto dowartościować funkcję kontrolną parlamentu. Słowem, zaspokoić potrzeby władzy, ale też dać pewne minimalnie większe możliwości opozycji.

Tworzenie dobrego prawa wymaga dobrego rozeznania w rzeczywistości. Wysłuchanie publiczne, gdzie posłowie wzywają świadków zorientowanych w temacie procedowanej legislacji, jest narzędziem pozyskiwania wiedzy przez parlamentarzystów. Wysłuchanie, na które każdy poseł może zaprosić podobną liczbę świadków, daje rządzącej koalicji możliwość zaproszenia większej liczby świadków, proporcjonalnie do liczby reprezentantów ugrupowań rządzących w komisji. Podobnie jest z czasem na przepytывanie świadków, rozdzielanym między posłów.

Dobrze skonstruowane wysłuchanie ma kilka istotnych przewag nad udziałem “ekspertów” w pracach podkomisji i komisji:

Odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań: dziś osoby wypowiadające się na komisjach i podkomisjach odpowiadają za swoje wypowiedzi jedynie reputacją. Mogą po prostu mówić nieprawdę co do faktów i nie ponieść za to żadnej odpowiedzialności prawnej.

Uzyskamy wiedzę o wypowiadających się osobach: dziś osoby wypowiadające się na komisjach i podkomisjach sejmowych, przedstawiają się z imienia i nazwiska, czasem dodając piastowaną funkcję lub tytuł zawodowy. To daleko niewystarczające. Podczas wysłuchania publicznego możliwe jest uzyskanie pełniejszej wiedzy o osobach wpływających na proces stanowienia prawa¹⁰⁶.

Umożliwienie dogłębnego konfrontowania zeznań¹⁰⁷: posłowie nie przejawiają podczas prac komisji i podkomisji ani skłonności, ani umiejętności szczegółowego dopytywania czy konfrontowania informacji i opinii z różnych źródeł. Dobrze ustrukturyzowane wysłuchanie nie wymaga od nich doświadczenia w przesłuchiowaniu. Wystarczy, że zostanie skonstruowane wokół powtarzających się elementów, które tworzą naturalne okazje do pogłębienia wiedzy. Chodzi tu m.in. o takie reguły, jak:

- z kilkudniowym wyprzedzeniem świadek przesyła swoje wystąpienie na piśmie,
- w dniu wysłuchania świadek wygłasza krótkie wystąpienie,

¹⁰⁶ Więcej na ten temat w 6.2 „Informacje o mówcach”

¹⁰⁷ Więcej o potrzebie konfrontowania zeznań świadków podczas publicznego wysłuchania w sekcji 7.1.3 „Umożliwić konfrontowanie zeznań”

- następuje runda pytań, każdy poseł ma określony czas na przepytanie świadka,
- potem ewentualnie dodatkowa runda pytań, jeśli komisja uzna ją za potrzebną; ponownie każdy poseł ma określony czas na przepytanie świadka.

Podobną propozycję przekształcenia sejmowego wysłuchania - z narzędzia kontrolowania posłów w narzędzie kontrolne posłów - zgłosili Bąk, Kulawczuk i Szczesniak:¹⁰⁸

Zmiana charakteru wysłuchań publicznych. Obecnie wysłuchania publiczne są litanią postulatów i opinii różnych środowisk zainteresowanych utrzymaniem lub zmianą określonego ustawodawstwa. Zamieniają się one w niekończące się prezentacje stanowisk i nie przybliżają do rozwiązania określonych problemów. W obecnej formie bardzo niewielu polityków liczy się z wysłuchaniami. Proponujemy, aby pro-

ces ten zamienić na proces przesłuchań publicznych, w ramach których oddzielnie prezentowano: a) opinie proponentów (czyli osób lub organizacji popierających ustawę); b) opinie oponentów (czyli osób i organizacji sprzeciwiających się ustawie), c) sesję pytań i odpowiedzi do sponsora ustawy (jednostki wnoszącej nowe ustawodawstwo), podczas której sponsor ustawy musiałby na bieżąco odpowiadać na pytania wszystkich uczestniczących w przesłuchaniu publicznym. Ponieważ sponsor ustawy nie jest w stanie sam odpowiedzieć na pytania, powinien mieć prawo do powoływania ekspertów. Eksperci powołani przez sponsora ustawy powinni mieć charakter świadków, czyli powinni być zobowiązani do udzielania odpowiedzi zgodnie z prawdą pod groźbą odpowiedzialności karnej. Pytania dotyczące ocen czy wpływu oddziaływania ustawy powinny być zgłoszone przed przesłuchaniem publicznym, natomiast każde pytanie o fakty czy stan faktyczny mogłoby być zgłoszone podczas przesłuchania publicznego. Sprawozdanie z przesłuchania publicznego powinno mieć charakter pisemny i powinno dawać jasne odpowiedzi w przedmiocie debatowanych spraw, w szczególności w zakresie ustalenia faktów. Niedopuszczalne byłoby przekazywanie do dalszego procedowania spraw, w których nie ustalono precyzyjnie stanów faktycznych. Te zmiany przekształciłyby obecne, tak zwane wysłuchania publiczne w sprawne przesłuchania publiczne wzorem, np. Komisji Kongresu USA. Wzorem USA, można byłoby wprowadzić również obowiązek informowania o wszystkich powiązaniach (granty, zatrudnienie, współpraca) osób

Powyższa propozycja jest przekombinowana. Usiłuje wtłoczyć formę amerykańskiego wysłuchania publicznego w Kongresie w ramy dopuszczalne przez naszą konstytucję. Amerykańskie wysłuchanie parlamentarne jest instytucją doskonalszą od naszego wysłuchania sejmowego. Jednak udoskonalanie naszego wysłuchania musi uwzględniać nasze możliwości konstytucyjne. W ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego musimy pogodzić się z tym, że ulepszenie wysłuchania publicznego poprzez uczynienie z niego narzędzia kontrolnego legislatury, może być tylko częściowe. Nie ma większego sensu upierać się przy zmianach formy, dających zaledwie pozory naprawy.

¹⁰⁸ Mieczysław Bąk, Przemysław Kulawczuk, Anna Szczesniak (red.), „Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski”, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, 2011 r. s. 300-301

W polskim porządku prawnym nie ma jednego „sponsora ustawy” (jeśli trzymać się nomenklatury trojga autorów); rozpoczęcie prac nad ustawą wymaga zebrania podpisów 15 posłów. Sponsor ustawy będzie więc sponsorem z łapanki, a nie faktycznym pomysłodawcą czy politycznym *spiritus movens* ustawy. Faktycznym aktorem politycznym są kluby poselskie; nominowanie przez te gremia „sponsora” da nową nazwę / funkcję, ale nie zmieni mechanizmów sprawstwa i wpływu przy pracach nad ustawą.

Dzielenie posłów oraz innych aktorów politycznych na proponentów i oponentów ustawy również jest przerostem formy nad treścią. W porządku większościowym naturalnie wyłaniają się zazwyczaj dwie partie i wokół nich gromadzą się lobbujące grupy polityczne. Ale nawet tam rzeczywistość legislacyjna jest bogatsza, gdyż poszczególne aspekty procedowanych ustaw mogą wywoływać poparcie i sprzeciw ponad podziałem na dwie partie.

Dzielenie pytań zadawanych podczas wysłuchania na dotyczące „ocen i wpływu oddziaływania ustawy” oraz dotyczące „faktów i stan faktycznego” również stoi w poprzek praktyki parlamentarnej. Dopytywanie podczas wysłuchań jest procesem iteratywnym. Nowe fakty zmieniają opinie, często umożliwiają dopytywanie o kolejne fakty i jeszcze dalej i głębiej kształtują opinie. Podczas samotnej pracy w zaciszu gabinetu można usiłować oddzielić oceny od faktów, ale nie da się tego zrobić podczas publicznego dopytywania przez wieloosobowe gremium, które razem się uczy, dopytuje i kształtuje swoje opinie.

A już zgoda na chciejstwo zakrawa postulat, by „niedopuszczalne było przekazywanie do dalszego procedowania spraw, w których nie ustalono precyzyjnie stanów faktycznych”. Autorzy nie wspominają, jakim mechanizmem w naszych warunkach konstytucyjnych zabronić dzierżonej przez rządo-parlament większości sejmowej dalszego procedowania ustawy.

7.1.3. Umożliwić konfrontowanie zeznań

Najlepszym sposobem na wyłapanie sprzeczności reprezentowanych interesów oraz słabości przedstawianych argumentów jest skonfrontowanie argumentów przeciwstawnych interesów.

Problem w tym, że polscy posłowie - czy to na regularnych komisjach, czy na wysłuchaniach publicznych - nie radzą sobie z przesłuchaniem wypowiadających się świadków. Należy ich zachęcić i wspomóc w konfrontowaniu osób przedstawiających różne informacje i opinie podczas wysłuchań publicznych poprzez zapewnienie reprezentacji sprzecznych interesów oraz odpowiednie ustrukturyzowanie dyskusji.

Reprezentację sprzecznych interesów najlepiej zapewnić poprzez umożliwienie posłom wszystkich partii reprezentowanych w komisji zaproszenia świadków. Więcej na ten temat poniżej, w następnej sekcji „7.1.4 Prawo do wezwania na publiczne wysłuchanie”.

Odpowiednie ustrukturyzowanie wysłuchań powinno polegać na takim uporządkowaniu wystąpień świadków i kilku rund pytań poselskich, by zwiększyć prawdopodobieństwo konfrontowania różnych źródeł informacji i opinii.

Praktycy wysłuchań publicznych - np. poseł Ryszard Kalisz, który prowadził kilka z nich - zachęcają do takiej ewolucji tej instytucji¹⁰⁹:

I wtedy ja podjąłem decyzję o zwołaniu komisji, na którą zaprosiłem wszystkie podmioty, które się zgłosiły, plus tego eksperta zagranicznego, który reprezentował polsko-amerykańską izbę przemysłowo-handlową. Oczywiście to było normalne posiedzenie komisji, oni wypowiedzieli się, ale jednocześnie mogli wchodzić w interakcje pomiędzy sobą. I była polemika, naprawdę niezwykle interesująca, zapraszam Was, to był rok 2010, do sięgnięcia do stenogramu. Była to niezwykle interesująca polemika pomiędzy organizacjami konsumentów, a Związkiem Banków Polskich itd. I oczywiście mogli również wchodzić w interakcje z posłami. To było coś naprawdę, wiercie mi, zupełnie innego niż wysłuchanie publiczne, które robi się takie drętwe. Następnie poleciłem wydrukować cały stenogram, doręczyć wszystkim posłom i decyzje podejmowaliśmy dopiero po tygodniu od doręczenia stenogramu. To naprawdę moim zdaniem dużo lepiej zadziałało, ale żadnych podstaw ani w Regulaminie Sejmu, ani w ustawie o lobbingu do tego nie ma, ale i tak, jak wiecie Państwo, na tych podkomisjach ci wszyscy ludzie, którzy się zgłoszą i tak funkcjonują. Oczywiście, już później ci wszyscy przedstawiciele i eksperci nie uczestniczyli w komisji. Oni mogli na tym posiedzeniu podkomisji wszystko przedłożyć, nawet swoje projekty tekstów, ale decyzje już podejmowali posłowie tylko w obecności ekspertów

Podobnie sugerują niektóre autorytety procesu stanowienia prawa, jak doktor Wiesław Staśkiewicz z WPiA UW¹¹⁰:

Przyjęta w Polsce instytucja wysłuchania publicznego tylko pozornie ma związek z instytucją *public hearing*'u. Jej istotą w USA jest jak wiadomo przesłuchiwanie stron przez komisję z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności. Każda ze stron (zwolenników i przeciwników projektowanej ustawy) przedstawia ekspertyzy i świadków na rzecz swoich tez i musi liczyć się z tym, że nastąpi ich konfrontacja z racjami strony przeciwnej. W przypadku Polski instytucja wysłuchania publicznego w znacznie większym stopniu jest koncertem życzeń niż poważna debata, w której konfrontuje się racje stron. Tak naprawdę żadna ze stron, ani też komisja sejmowa nie są przygotowane do prawdziwej debaty, możemy jedynie mówić o negocjowaniu poprawek w projekcie ustawy. Pozwala to na forsowanie przez grupy interesu i ich rzeczników wygodnych dla nich ekspertyz i opinii bez obawy, że zostaną one poddane konfrontacji. Praktykowane w polskim Sejmie na niesłychaną skalę prace legislacyjne w pod-

7.1.4. Prawo do wezwania na publiczne wysłuchanie

Świadkowie na publiczne wysłuchanie w naszym Sejmie stawiają się dobrowolnie. Nie jest to jednak ani pożyteczne, ani nie stanowi międzynarodowej normy.

Samoselekcja uczestników wysłuchań może być uzasadniona w przypadku lokalnych wysłuchań publicznych, na poziomie wsi, mniejszego miasta i mniejszej gminy. Tam uczestnicy, nawet jeśli się nie znają osobiście, to są w stanie rozpoznawać interesy i wartości reprezentowane w osobach uczestników. A decyzje, które władza ma podjąć, są na tyle bliskie obywatelom, że wymienności z nimi związane są łatwo zrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca.

¹⁰⁹ Artur Pietryka, „Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa. Raport, Zapis Konferencji”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, 2012, s. 53

¹¹⁰ Artur Pietryka, „Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa. Raport, Zapis Konferencji”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, 2012, s. 66

Na poziomie krajowym agregacja interesów przebiega na o wiele wyższym i bardziej abstrakcyjnym poziomie. Dotyczy trudniej identyfikowalnych interesów, o bardziej zagmatwanych wymiennościach, a uczestnictwo w reprezentowaniu interesów jest bardziej czasochłonne i kosztowne. W takich warunkach samoselekcja nie daje ani reprezentacji pełnego przekroju społeczeństwa, ani miarodajnej reprezentacji jego istotnych grup interesu.

Na poziomie krajowym, podczas wysłuchania w Sejmie, mechanizm politycznej konkurencji i konfrontacji interesów zagregowanych przez polityków daje lepszą reprezentatywność niż samoselekcja. Posłowie rządzącej większości zapraszają swoich świadków, a posłowie opozycji swoich. Pedersen i współautorzy¹¹¹ na podstawie badania komisji parlamentarnych w Wlk. Brytanii, Danii, Holandii stwierdzili, iż uczestnicy parlamentarnych wysłuchań, na które wstęp wymaga zaproszenia, są bardziej różnorodni; częściej też reprezentują grupy i interesy mniej aktywne politycznie. Natomiast otwarte parlamentarne wysłuchania publiczne są zdominowane przez zorganizowane grupy interesów:

“Most importantly, we show how exclusive procedures for external actor involvement where evidence is invited lead to engagement of traditionally less political active actors and to a situation with a lower chance that evidence is concentrated in the hands of only few actors.”

Umożliwienie posłom wezwania na przesłuchanie świadka, który może udzielić odpowiedzi na ważne pytania, jest rozwiązaniem potrzebnym i pożytecznym. By zafunkcjonowało w Polsce należy rozszerzyć uprawnienie posłów prowadzących publiczne wysłuchanie do wzywania Polaków i cudzoziemców przebywających w Polsce oraz zobowiązania ich do zeznań pod sankcją karną za składanie fałszywych zeznań. To celowe, ponieważ tak jak w demokracji istnieją sprawy, które wymagają publicznego omówienia, tak znajdują się osoby, które będą chciały ukryć swą wiedzę. Otwarta dyskusja na forum wysłuchania publicznego pomoże potwierdzić lub skompromitować pewne poglądy i pomysły.

Pożyteczny pomysł rozszerzenia władzy komisji prowadzącej publiczne wysłuchanie, nie powinien zostać odrzucony tylko dlatego, że posłowie naszego sejmu jako zbiorowość cieszą się niskim poważaniem. Są to najlepsi posłowie na jakich nas stać i powinniśmy wyposażać ich w narzędzia konieczne do sprawnego prowadzenia prac parlamentarnych. To czy posłowie wykorzystają dane im przez narzędzie w postaci możliwości wzywania świadków w słusznej sprawie, czy też do zbłaźnienia się przed nami wyborcami nie zależy od nas lecz od nich samych. My powinniśmy jednak udostępnić im te pożyteczne narzędzie.

Obecność na wsłuchaniach należy uczynić obowiązkiem, a nie uprawnieniem obywatela również ze względu na postępującą teatralizację wysłuchań. Postępująca teatralizacja parlamentarnych mechanizmów kontrolnych jak interpelacja czy wysłuchanie przejawia się również w podważaniu sensowności wysłuchań poprzez zgłaszanie setek osób, które następnie się nie zjawiają na wysłuchaniu. Miało to już miejsce m.in. w grudniu 2010¹¹²:

¹¹¹ Helene Helboe Pedersen, Darren Halpin, Anne Rasmussen, Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? : A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies, Journal of Legislative Studies, Vol. 21, No. 3, 2015, s. 408-427

¹¹² Biuletyn z posiedzenie komisji, Nr 4475/VI kad., Komisja Zdrowia (nr 194), 10 grudnia 2010 r.

Przewodniczący poseł Bolesław Piecha (PiS):

Proszę zajmować miejsca. Przypomnę, że w dniu 24 listopada 2010 r. na posiedzeniu Komisji Zdrowia dotyczącym pakietu ustaw zdrowotnych grupa posłów złożyła wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Wniosek ten spotkał się z uznaniem Komisji i zgodnie z ustawą o działalności lobbingskiej oraz wytycznymi zawartymi w regulaminie Sejmu takie wysłuchanie zostało wyznaczone na dzień 10 grudnia 2010 r. W uchwale była mowa o innym miejscu wysłuchania – chcieliśmy je zorganizować w Sejmie, ale w związku z napływającymi, zgodnie z procedurą, wnioskami o udział w wysłuchaniu publicznym, okazało się, że zgłosiło się 1148 osób i podmiotów, w związku z tym musieliśmy zmienić lokalizację na inną. Zdaję sobie sprawę z tego, że część z państwa nie dojedzie. Słyszałem nawet dzisiaj w radiu komunikat, że to była demonstracja zainteresowania, a nie chęć realnego wzięcia udziału w pracach Komisji. Nie chciałbym tego komentować, ale to zgłoszenie chęci udziału w tego typu przedsięwzięciu kosztowało nasze państwo kilka ładnych tysięcy złotych. To może jest trochę złośliwe stwierdzenie, ale jest też prawdziwe.

Można się obawiać, że tego typu protesty sabotujące wysłuchania to dopiero początek. W obecnym systemie sprawna grupa interesów może zgłosić nie tylko setki, a wręcz tysiące osób do uczestniczenia w wysłuchaniu. Co zdeorganizuje lub uniemożliwi jego przeprowadzenie i podważy sensowność.

7.1.5. Dotychczasowe doświadczenia z komisjami śledczymi

Najczęściej spotykanym argumentem przeciw wyposażeniu komisji sejmowych w możliwość wzywania świadków oraz składania zeznań pod rygorem kar za nieprawdomówność jest powszechny odbiór komisji śledczych. Uważane one są, za upolityczniony rytuał obrzucania inwektywami, z którego niewiele wynika.

Odczucie jest autentyczne, ale ocena niesprawiedliwa. Dochodzenie prawdy w mechanizmie politycznym rzadko jest uroczym i budującym spektaklem. W Ameryce dochodzenia w komisjach kongresu budzą krytykę, a wręcz pogardę od dawna, porównywane są do grzebania w wysypisku śmieci:¹¹³

“The Senatorial debauch of investigations . . . poking into political garbage cans and dragging the sewers of political intrigue . . . filled the winter . . . with a stench which has not yet passed away. Instead of employing the constitutional, manly, fair procedure of impeachment, the Senate flung self-respect and fairness to the winds. As a prosecutor, the Senate presented a spectacle [and] fell . . . in popular estimate to the level of professional searchers of the municipal dung-hills . . .”

Ale zarazem mając już dwa wieki doświadczenia z komisjami śledczymi Amerykanie uważają je za konieczne narzędzie pozyskiwania informacji przez legislaturę. W słowach Waltera Lippmana¹¹⁴ to zalegalizowana okropność i okrucieństwo (słowo atrozity zawiera obydwa te znaczenia):

¹¹³ John H. Wigmore, Legislative Power to Compel Testimonial Disclosure, 19 Illinois Law Review, 1925 – cytuję za John W. Gilligan, Congressional Investigations, Journal of Criminal Law and Criminology, Volume 41, Issue 5 Article 6, 1951

¹¹⁴ Walter Lippmann, Public Opinion, wydanie 2gie, Transaction Publishers, 1988, s. 289

official. So bad is the contact of legislators with necessary facts that they are forced to rely either on private tips or on that legalized atrocity, the Congressional investigation, where Congressmen, starved of their legitimate food for thought, go on a wild and feverish man-hunt, and do not stop at cannibalism.

Komisje sejmowe wzmocnione o uprawnienia władcze do przesłuchania świadków nie spowodują, że parlament będzie bardziej kulturalny, ale spowodują że za pośrednictwem parlamentu my obywatele będziemy więcej wiedzieć o istotnych zachowaniach i mechanizmach wpływających na naszą społeczność, a sprawujący władzę będą bardziej pewni, że ich decyzje spotkają się z publiczną oceną.

Jeśli nakładać na dochodzenia sejmowych komisji jakieś ograniczenie, to wzorując się na precedensie amerykańskim wymagać można by, dochodzenia sejmowych komisji jakkolwiek luźno, związane było z procesem stanowienia prawa.

7.1.6. Wzywanie na świadka przez parlamentarzystów amerykańskich

W Polsce można spotkać błędne sugestie, iż prawo wzywania świadków przez kongres dotyczy jedynie jakiejś ograniczonej kategorii wysłuchań publicznych, np. quasi-sądowych jak u Iwony Wróblewskiej¹¹⁵:

Jak wcześniej wskazano, wzięcie udziału w wysłuchaniu publicznym jest w naszym kraju uprawnieniem. W literaturze można spotkać postulaty stworzenia, wzorem rozwiązań amerykańskich, możliwości wzywania świadków na wysłuchanie⁷⁷. Wymagałoby to wprowadzenia określonych zmian w dotychczasowych przepisach, związanych chociażby z kwestią określenia zasad wysłuchiwanie wezwanych świadków, odpowiedzialności za nieprawdziwe wypowiedzi czy sposobu zwracania kosztów udziału w posiedzeniu komisji, zaś samo wysłuchanie ewoluowałoby bardziej w kierunku przesłuchania. Wyda się, że o ile jest to uzasadnione w przypadku amerykańskich quasi-sądowych wysłuchań, dotyczących spraw o charakterze jednostkowym, o tyle trudniej znaleźć przekonujące argumenty w przypadku objęcia wysłuchaniami aktów o charakterze ogólnym (ustawy, rozporządzenia). Jeśli chodzi o postępowanie ustawodawcze w Sejmie, to art. 34 ust. 3 rS wskazuje na instytucję konsultacji projektów ustaw, których przeprowadzenie ma w określonych sytuacjach charakter obowiązkowy⁷⁸. Jeżeli jednak komisja sejmowa lub podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia dysponuje wiedzą na temat podmiotów, które mogłyby dostarczyć istotnych i kompetentnych informacji na temat aktu poddawanego wysłuchaniu, powinien on mieć, wzorem rozwiązań stosowanych w innych krajach, możliwość zaproszenia takiego podmiotu.

Nic bardziej mylnego. Kongres od samego początku republiki wzywał świadków, gdy uznawał, że ich przesłuchanie jest konieczne w pracach parlamentu. Już w trzy lata po

¹¹⁵ Iwona Wróblewska, Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110). s. 105-106

ustanowieniu USA kongres wzywał świadków by ustalić przyczyny porażki armii w bitwie z rdzennymi mieszkańcami Ameryki^{116 117}. Prawo to wywiedziono z precedensu angielskiego dające parlamentowi szerokie prawo wzywania świadków¹¹⁸ oraz praktyki kolonialnych legislatur amerykańskich¹¹⁹. Sądy amerykańskie wielokrotnie potwierdzały konstytucyjność prawa kongresu do wzywania świadka. Prawo to rozumiane jest szeroko. Kongres może wzywać świadków, gdy świadek jest potrzebny do „wykonywania uznanych funkcji kongresu”¹²⁰:

*The Constitutional Power of Congress To Compel Testimony. — (a) Scope of the Power. — The power of Congress to investigate and to compel testimony during investigations is not specifically stated in the Constitution but is implied when appropriate to an exercise of Congress' recognized functions.*⁵ Thus, for example, it has been held

Wystarczy, że komitet kongresu może wykazać, iż wynik dociekań może być pomocny w tworzeniu prawa¹²¹. Jedyne czego nie wolno kongresowi robić, to powoływać świadków wyłącznie w celu wyświetlenia prawdy czy ustalenia winy, gdyż są to działania zarezerwowane dla władzy wykonawczej i sądowniczej:

We start with several basic premises on which there is general agreement. The power of the Congress to conduct investigations is inherent in the legislative process. That power is broad. It encompasses inquiries concerning the administration of existing laws, as well as proposed or possibly needed statutes. It includes surveys of defects in our social, economic or political system for the purpose of enabling the Congress to remedy them. It comprehends probes into departments of the Federal Government to expose corruption, inefficiency or waste. But, broad as is this power of inquiry, it is not unlimited. There is no general authority to expose the private affairs of individuals without justification in terms of the functions of the Congress. This was freely conceded by the Solicitor General in his argument of this case. [Footnote 8] Nor is the Congress a law enforcement or trial agency. These are functions of the executive and judicial departments of government. No inquiry is an end in itself; it must be related to, and in furtherance of, a legitimate task of the Congress. Investigations conducted solely for the personal aggrandizement of the investigators or to "punish" those investigated are indefensible.

¹¹⁶ Harvard Law Review, The Power of Congress to Subpoena Witnesses for Non-Judicial Investigations, Harvard Law Review, Vol. 38, No. 2 (Dec., 1924), s. 237 – inne przykłady wczesnej praktyki wzywania świadków przez kongres w przypisie **Error! Bookmark not defined.** powyżej.

¹¹⁷ M. Nelson McGeary, Congressional Investigations: Historical Development, The University of Chicago Law Review, Vol. 18, No. 3, 1951, s. 425

¹¹⁸ Prawo parlamentu do aresztowania za niestawianie się świadka w USA pochodzi jeszcze z prawa angielskiego, a następnie kolonialnego. Wyłożenie tych zasad np. w Thomas Erskine May, A Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament., 9th edition 1883 – s. 73 i następne o prawie parlamentu do aresztowania osób, z precedensami od XIII wieku, s. 104 i następne ochrona świadków, s. 448 władza nad świadkiem – powszechnie w orzecznictwie amerykańskim, jako precedens do przymusowego stawienia na wezwanie władzy szukającej informacji cytuje się Sir Francis Bacon w Countess of Shrewsbury's Trial, 2 How.St.Tr. 769, 778 (1612): "You must know that all subjects, without distinction of degrees, owe to the king tribute and service, not only of their deed and hand, but of their knowledge and discovery." -- Jednak współcześnie w Wielkiej Brytanii niektórzy autorzy uważają, się że prawo to zanikło przez nieużywanie, ostatnia osoba zaresztowana za contempt of parliament aresztowana była tam w 1880 (Richard Gordon Q.C., Amy Street, Select Committees And Coercive Powers – Clarity Or Confusion?, The Constitution Society, 2012, s. 35).

¹¹⁹ Precedensy angielskie i kolonialneopisane w: C. S. Potts, Power Of Legislative Bodies To Punish For Contempt, University Of Pennsylvania Law Review, Vol. 74, No. 7, May, 1926, od strony 700 i następnych.

¹²⁰ Harvard Law Review, The Power of Congress to Investigate and to Compel Testimony, Harvard Law Review, Vol. 70, No. 4 (Feb., 1957), s. 671

¹²¹ Watkins v. United States, 354 U.S. 178, 187-188 (1957)

Tematyka wysłuchań przed kongresem jest odpowiednio różnorodna do szerokiego prawa wzwania świadków: straty armii w bitwie z Indianami, sławne skandale jak Watergate, bezpieczeństwo narodowe (Iran-Contra), zachowania firm prywatnych (Enron) i wiele, wiele innych¹²²:

arena. In 1792, Congress first exercised its oversight authority to investigate the Army's defeat and loss of 600 soldiers in a battle with the Miami and Shawnee Indian tribes near the headwaters of the Wabash River. Over the years, Congress has not hesitated to embark on investigations of other, high-profile issues across a wide range of activity: scandals (Teapot Dome, Watergate, campaign finance, House pages); national security issues (Iran-Contra, the Church Committee, the Joint Inquiry on the September 11th Attacks, the review of pre-Iraq War intelligence); crime (organized crime via the testimony of Joe Valachi, labor racketeering, arson, insurance fraud, and defense procurement fraud); health (pharmaceutical issues, medical errors, nursing homes, blood safety, Medicare and Medicaid fraud); education (student loan abuses, Pell grant fraud); compliance and regulatory issues (aviation safety, offshore tax shelters, nuclear and port security) and corporate America (collapse of Enron, the tobacco companies, gasoline pricing, banks and credit card lending practices, insider trading).

Za odmowę stawienia się przed komitetem kongresu, kongres może karać grzywną i aresztem. Areszt nałożony na podstawie uprawnień wywodzących się z common law (obraza parlamentu) ze względu na konstytucję nie może trwać dłużej niż kadencja kongresu, który go nałożył (wraz z końcem kongresu kończy się jego władza). W 1857¹²³ dodatkowo uchwalono ustawę¹²⁴, która ustanowiła wymiar aresztu za niestawienie się na wezwanie parlamentarzystów lub odmowę odpowiedzi na pytania na 1 rok:

§ 192. Refusal of witness to testify or produce papers

Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee of either House of Congress, willfully makes default, or who, having appeared, refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than \$1,000 nor less than \$100

¹²² Theodore M. Hester, Eleanor J. Hill, Congress and the Power To Investigate: What You Need To Know, Briefly... Perspectives on legislation, regulation and litigation, April 2007, Vol. 11, No. 4

¹²³ M. Nelson McGeary, Congressional Investigations: Historical Development, The University Of Chicago Law Review, Vol. 18: Issue 3, 1951, s 427

¹²⁴ U.S. Code, TITLE 2—The Congress, Chapter 6 - Congressional And Committee Procedure; Investigations, Sec. 192 Refusal of witness to testify or produce papers, US Government Printing Office – Senat USA ma podobne prawa na podstawie Sec 288b(b) oraz 288d

and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months.

(R.S. § 102; June 22, 1938, ch. 594, 52 Stat. 942.)

CODIFICATION

R.S. § 102 derived from act Jan. 24, 1857, ch. 19, §1, 11 Stat. 155.

AMENDMENTS

1938—Act June 22, 1938, reenacted section without change.

Zgodnie z orzecznictwem sądu najwyższego USA można kumulować karę za niestawienie się lub niewydanie dokumentów wynikające z zwyczajowego prawa kongresu do karania za znieważenie kongresu z ustawowymi sankcjami za niestawiennictwo¹²⁵.

Wyżej cytowana Iwona Wróblewska uważa, że Sejm „ma możliwość zaproszenia” świadka na wysłuchania i podnosi tę możliwość do rangi „wzoru stosowanego w innych krajach”. Być może istnieją państwa, gdzie parlament zaprasza świadków, a oni łaskawie godzą się stawieć lub nie, jak fantazja zaproszonemu świadkowi dyktuje. Jednak w USA, jest uznaną praktyką konstytucyjną, poświadczoną przez wyroki Sądu Najwyższego¹²⁶ że kongres w celu skutecznego wykonywania swych zadań winien mieć możliwość przymuszenia do zeznawania i przekazywania kongresowi dokumentów:

Experience has taught that mere requests for such information often are unavailing, and also that information which is volunteered is not always accurate or complete, so some means of compulsion are essential to obtain what is needed. All this was true before and when the Constitution was framed and adopted. In that period, the power of inquiry, with enforcing process, was regarded and employed as a necessary and appropriate attribute of the power to legislate -- indeed, was treated as inhering in it. Thus, there is ample warrant for thinking, as we do, that the constitutional provisions which commit the legislative function to the two houses are intended to include this attribute to the end that the function may be effectively exercised.

Niestawienie się świadka na wezwanie jest uznawana za precedensami angielskimi za obrazę kongresu (ang. *contempt of congress*). Błędne sugestie Wróblewskiej prawdopodobnie wywodzą się z oparcia w klasyfikowaniu amerykańskich wysłuchań publicznych na literaturze dotyczącej wysłuchań publicznych na najniższych szczeblach władzy, bowiem tam gdzie Wróblewska klasyfikuje wysłuchania publiczne, cytuje literaturę dotyczącą lokalnych wysłuchań publicznych:

¹²⁵ In re Chapman 166 U.S. (1897)

¹²⁶ McGrain v. Daugherty, 273 U.S. (1927)

du w polskiej regulacji oparto się na rozwiązaniach niemieckich. Jeśli chodzi o Stany Zjednoczone, to na szczeblu centralnym prawo przeprowadzania wysłuchań oraz tzw. przesłuchań śledczych (*investigative hearings*) mają wszystkie komisje stałe Kongresu, co więcej, w związku z jawnością obrad komisji są one z reguły otwarte dla publiczności. Na szczeblu lokalnym organizowane są one regularnie przez Kongresy stanowe, ale także przez różne urzędy lub organy władzy mające kompetencje prawodawcze. Jako dwa podstawowe typy wysłuchań wskazuje się w literaturze amerykańskiej wysłuchanie legislacyjne oraz quasi-sądowe⁸, a jako ich ogólną podstawę prawną odpowiednio I lub XIV poprawkę do konstytucji USA. Celem pierwszego z wysłuchań jest uzyskanie przez organy władzy opinii danej społeczności na temat planowanych decyzji legislacyjnych. Brak jest stałej procedury przeprowadzania tego typu wysłuchań, gdyż mają one charakter odformalizowany i — co do zasady — są fakultatywne. Rzadziej praktykowane jest wysłuchanie quasi-sądowe, w efekcie którego organ władzy podejmuje rozstrzygnięcie dotyczące praw i obowiązków konkretnych podmiotów.

⁸ Zob. na ten temat B. Meinig, *Public hearings: When and how to hold them*, tekst dostępny na stronie organizacji Municipal Research and Services Center (MRSC) <<http://www.mrsc.org/focuspub/hearings.aspx>> oraz C.H. Goodall, *How to Conduct a Public Hearing*, Maine Townsmann, April 1976, 1998, <<http://www.memun.org/SchoolsProject/Resources/zoning/pubhearing.htm>>.

Wysłuchania publiczne w USA są organizowane na wszystkich szczeblach (federalny, stanowy, lokalny), jak i przez każdą z trzech władz (prawodawczą, wykonawczą i sądową). Każde wysłuchanie przed różnymi władzami organizowane jest według odrębnych reguł i tak naprawdę stanowią zupełnie różne instytucje, choć obdarzone tę samą nazwą.

Żeby nie pozostawić wątpliwości poniżej przedstawiam wyciąg z regulaminu izby reprezentantów i senatu kongresu USA. W izbie reprezentantów komitetom i podkomitetom prawo wzywania świadków daje Rule XI, clause 2:¹²⁷

Power to sit and act; subpoena power

(m)(1) For the purpose of carrying out any of its functions and duties under this rule and rule X (including any matters referred to it under clause 2 of rule XII), a committee or subcommittee is authorized (subject to subparagraph (3)(A))—

(A) to sit and act at such times and places within the United States, whether the House is in session, has recessed, or has adjourned, and to hold such hearings as it considers necessary; and

(B) to require, by subpoena or otherwise, the attendance and testimony of such witnesses and the production of such books, records, correspondence, memoranda, papers, and documents as it considers necessary.

(2) The chair of the committee, or a member designated by the chair, may administer oaths to witnesses.

¹²⁷

HR XI.2(m)(1)(B) 2017

W senacie USA podobne uprawnienia do wzywania świadków daje Rule XXVI(1):

RULE XXVI

COMMITTEE PROCEDURE

1.²⁷ Each standing committee, including any subcommittee of any such committee, is authorized to hold such hearings, to sit and act at such times and places during the sessions, recesses, and adjourned periods of the Senate, to require by subpoena or otherwise the attendance of such witnesses and the production of such correspondence, books, papers, and documents, to take such testimony and to make such expenditures out of the contingent fund of the Senate as may be authorized by resolutions of the Senate. Each such committee may make investigations into any matter within its jurisdiction, may report such hearings as may be had by it, and may employ stenographic assistance at a cost not exceeding the amount prescribed by the Committee on Rules and Administration.²⁸ The expenses of the committee shall be paid from the contingent fund of the Senate upon vouchers approved by the chairman.

Prawo amerykańskich parlamentarzystów do wzywania świadków jest bardzo szerokie. I dotyczy spraw, które polskim czytelnikom mogą się wydawać dalekie od zainteresowań parlamentu. O tym szerokim prawie wzywania świadków przypominają zarówno publikacje naukowe¹²⁸ jak i prasa popularna opisująca¹²⁹ komitet kongresu badający np. używanie sterydów przez graczy baseballu:

Do You Have to Testify Before Congress?

What happens if you refuse.

By Daniel Engber



No pleading the Fifth

The chairman of the congressional committee investigating steroid use in baseball has **warned** that players who refuse to testify would likely be cited for contempt of Congress. How would a cited player be punished?



DANIEL ENGBER

Daniel Engber is a columnist for Slate.

He'd face up to a year in prison and a fine of up to \$1,000. When a witness in a

¹²⁸ Patrz np. Christopher F. Corr, Gregory J. Spak, The Congressional Subpoena: Power, Limitations and Witness Protection, Brigham Young University Journal of Public Law Volume 6 Issue 1 Article 3, 3-1-1992

¹²⁹ Daniel Engber, Do you Have to Testify before congress. What happens if you refuse. Slate, 15 march 2005

7.2. Wprowadzić wysłuchania publiczne we władzach lokalnych

7.2.1. Wpływ obywateli na władzę lokalną tworzy społeczność demokratyczną i przesądza o jakości demokracji jako takiej.

Wysłuchania publiczne służyć mogą zarówno:

- zmniejszeniu asymetrii informacji pomiędzy władzą wykonawczą a nadzorowanymi przez nią urzędnikami (jak np. wysłuchania przeprowadzane w kongresie USA),

jak i mogą służyć:

- zwiększeniu wpływu obywateli na władzę wykonawczą niższego szczebla (jak np. wysłuchania we władzach lokalnych w USA).

W jednym i drugim wypadku jest to narzędzie poddania działań władzy wpływowi obywateli. W przypadku wysłuchań w kongresie wpływ jest pośredni. Przedstawiciele obywateli w legislatywie wpływają na władzę sędziowską, na władzę wykonawczą, w tym na biurokrację państwową i polityki wdrażane czy egzekwowane przez biurokrację państwową. W przypadku wysłuchań lokalnych wpływ jest bezpośredni: wywierany przez obywateli na władze lokalne, podejmujące decydujące w jednostkowych sprawach bezpośrednio dotyczących obywateli.

Wpływ na poziomie lokalnym jest ważniejszy dla zdrowia demokracji, niż wpływ pośredni na poziomie państwowym. Poprzez uczestnictwo w demokracji na poziomie lokalnym obywatel uczy się uczestniczyć w demokracji na poziomie krajowym oraz zyskuje poczucie demokratycznej sprawczości niedostępne na poziomie krajowym. Sprawy rozstrzygane na poziomie lokalnym dotyczą bezpośrednio codzienności życia pojedynczego obywatela. Zarówno porażki jak i wygrane, dobre decyzje i błędne są bardziej na tym poziomie widoczne i zrozumiałe dla obywatela.

Demokratyczne rządy na poziomie centralnym bez demokracji na poziomie lokalnym frustrują obywateli i doprowadzić mogą do odwrotności demokracji. To na poziomie lokalnym obywatel prędzej uczy się odkrywać opinie i potrzeby innych oraz je uwzględniać, bo jest bardziej możliwe, że ich zna lub mija na ulicy. To na poziomie lokalnym obywatel uczy się i uzyskuje poczucie sprawczości i wpływu na rządzących. Uczucie, które na poziomie krajowym musi być rzadkie i ulotne, bo agreguje się tam znacznie więcej, w swej masie częściej sprzecznych i znacznie bardziej odległych od codziennego życia obywatela interesów.

Jeśli obywatel nie ma poczucia wpływu na konkretne decyzje władz lokalnych dotyczących go bezpośrednio, jest wysoce prawdopodobne, że nie będzie miał lub będzie miał niskie poczucie wpływu na władzę jako taką, gdyż siłą rzeczy, agregacja interesów dużych grup społecznych na poziomie ogólnopolskim będzie znajdować się pod mniejszym wpływem pojedynczych obywateli, a kompromisy zawarte w agregowaniu sprzecznych interesów będą mniej widoczne i mniej zrozumiałe.

7.2.2. Polskie samorządy nie są samorządne, a to należy już zmienić

Samorządy polskie są samorządami jedynie z nazwy. W rzeczywistości są jednostkami terytorialnymi wykonującymi zadania zlecone przez administrację centralną przy wykorzystaniu środków przekazanych przez administrację centralną. Nasze samorządy nie

prowadzą własnej polityki podatkowej, która kształtowałaby ich przychody. Nie wybierają sobie funkcji publicznych, które będą pełnić.

Samorządy w Polsce są instytucją zdecentralizowanego dostarczania usług publicznych opłacanych przez państwo. Samorządy budują i utrzymują lokalne drogi i ulice, oświetlają i utrzymują ulice, pielęgnują zielen miejską, utrzymują budynki szkół, opłacają nauczycieli, budują wodociągi i kanalizację oraz dostarczają wodę i odbierają ścieki.

Tak skonstruowane samorządy dość sprawnie dostarczają usługi, które przyjęło się w Polsce dostarczać za pomocą sektora publicznego. Lokalne władze lepiej wiedzą niż rząd czy wojewoda, w której szkole trzeba wyremontować dach, a na której ulicy położyć nowy asfalt. Poprawa materialnej infrastruktury Polski w ostatnich trzech dekadach jest w dużej mierze zasługą samorządów.

Sukces ten jednak ma swój koszt w odcywnatelnieniu Polaków. Brak realnego wpływu na lokalną władzę, przyczynia się do wyuczonej bezradności i apatii w życiu publicznym. Obywateli gmin pozbawiono nawet ściśle symbolicznych decyzji jak możliwość wyboru herbu czy flagi danej miejscowości, czy też zmiany nazwy miejscowości. Obie decyzje uzależnione są od akceptacji ministra i jego doradców w Warszawie.

Dziś, nie można dłużej chować się za stwierdzeniem, że Polacy nie dorośli do samorządzenia. Bo gdzie i jak, jeśli nie w praktyce mają się tego nauczyć?! O ile na początku lat 90-ych można było jeszcze usiłować twierdzić, że z braku tradycji i doświadczenia możemy zdecentralizować władzę, ale nie możemy pozwolić na powstanie prawdziwych samorządów, to obecnie takie stwierdzenia, należy zdecydowanie odrzucić, jako głos elit urzędniczych broniących się przed rozliczalnością przez obywateli.

Po za tym rząd i ministrowie w Warszawie nie powinni decydować o herbach miast i gmin, nazwach wiosek i miasteczek, czy administrować granicami gmin po całej Polsce. Powinni zarządzać strategicznymi wyzwaniami narodu polskiego!

Wysłuchanie publiczne pozwala uobywatelnąć Polaków bez naruszania konstrukcji samorządu w Polskim systemie władz poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia wysłuchania publicznego przy wybranej liczbie decyzji władzy, takich jak:

- zmiany nazw miejscowości
- nadawanie i zmiana herbów, flag itp. miejscowości i jednostek samorządu
- ustalanie granic jednostek samorządu
- zatwierdzanie miejscowych planów zagospodarowania
- ustalanie cen usług kontrolowanych przez samorządy

7.2.3. Dotychczasowe propozycje uobywatelnienia samorządów są niewystarczające

Dyskusja nad uobywatelnieniem samorządów od kiku lat przybiera na sile. W tym czasie stadium zaawansowanych projektów legislacyjnych osiągnęły dwa projekty ustaw. Propozycja prezydenta Komorowskiego o wprowadzeniu „wysłuchań publicznych”¹³⁰ do samorządów oraz propozycja .Nowoczesnej, o inicjatywie uchwałodawczej mieszkańców¹³¹. Obydwa nie zostały uchwalone.

¹³⁰ druk nr 1699 Sejm VII kadencji, 30 sierpnia 2013 r.

¹³¹ druk nr 1500 Sejm VIII kadencji, 30 marca 2017 r.

W projekcie prezydenta Komorowskiego pod hasłem wysłuchania publicznego zaproponowano bliżej niesprecyzowaną dyskusję:

6. W ramach wysłuchania publicznego:

- 1) umożliwia się zainteresowanym zapoznanie się z projektem uchwały oraz złożenie opinii o projekcie,
- 2) przeprowadza się przynajmniej jedną dyskusję publiczną na sesji rady gminy albo na posiedzeniu właściwej merytorycznej komisji rady w obecności wójta lub upoważnionego przez niego przedstawiciela.

7. Przed przystąpieniem do głosowania w sprawie uchwały, której projekt był przedmiotem wysłuchania publicznego, radni są informowani przez przewodniczącego rady gminy o opiniach złożonych w trakcie wysłuchania publicznego oraz o stanowisku wójta wobec tych opinii.

W uzasadnieniu do tej ustawy sugerowano, że chodzi o wysłuchanie opinii mieszkańców gminy:

- jako szczególną formę konsultacji przewidziano wysłuchanie publiczne rozumiane jako sposób uzyskania opinii mieszkańców gminy o projekcie uchwały rady gminy. Określono katalog projektów uchwał podlegających obowiązkowemu wysłuchaniu, a także tryb owego wysłuchania (art. 39 pkt 7 w zakresie art. 5ab);

Wysłuchanie publiczne od konsultacji społecznych odróżnia struktura procedowania, która ma osiągnąć określony cel, jak np.:

- Zapewnić jawność,
- Zapewnić równość szansy reprezentacji różnych interesów,
- Publicznie skonfrontować informacje i opinie przeciwstawnych grup interesu,
- Zapewnić obywatelom wpływ na decyzje podejmowane przez władze.

Przykładowo wysłuchania publiczne w kongresie USA koncentrują się przede wszystkim na publicznej konfrontacji informacji i opinii przeciwstawnych grup interesu. Propozycja prezydenta Komorowskiego nie ma nic wspólnego z tak rozumianym wysłuchaniem publicznym. Jest to propozycja odbycia nieustrukturyzowanego spotkania, które w naszym obyczaju przyjęłoby najprawdopodobniej postać wylewania żalów lub koncertu życzeń. Zresztą sam tekst projektu ustawy nazywa wysłuchanie publiczne szczególnym przypadkiem konsultacji:

Art. 5ab. 1. Szczególnym przypadkiem konsultacji jest wysłuchanie publiczne.

2. Wysłuchanie publiczne stanowi sposób uzyskania opinii mieszkańców gminy o projekcie uchwały rady gminy.
3. Obowiązkowemu wysłuchaniu publicznemu podlegają:
 - 1) projekt statutu gminy i zmian w statucie;
 - 2) projekt uchwały budżetowej na kolejny rok budżetowy;
 - 3) projekty uchwał w sprawie planowania rozwoju.

Świadczy to o braku pojęcia autora, o tym czym jest wysłuchanie publiczne.

Propozycja „Nowoczesnej” jest podobnie nietrafiona. Zakłada ona, że umożliwi się mieszkańcom gminy mającym prawo wybierania radnych do rady gminy, wystąpienie z inicjatywą uchwałodawczą przez złożenie podpisów pod projektem uchwały:

Rozdział 4a

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców gminy

Art. 42a. 1. Grupa mieszkańców gminy mających prawo wybierania radnych do rady gminy, może wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą przez złożenie podpisów pod projektem uchwały.

2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć:

- 1) 100 osób w gminach do 5 000 mieszkańców;
- 2) 200 osób w gminach do 20 000 mieszkańców;
- 3) 300 osób w gminach powyżej 20 000 mieszkańców.

Liczebność mieszkańców gminy ustala się na podstawie ostatniego spisu powszechnego.

3. Projekt uchwały musi dotyczyć spraw, o których mowa w art. 18.

4. Projekt uchwały musi odpowiadać wymogom zawartym w statucie gminy. Wniesienie projektu uchwały nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej sprawie.

Przeciętny mieszkaniec gminy myśli kategoriami konkretnych działań lokalnych władz, takich jak: dociągnięcie wodociągu lub kanalizacji, oświetlenie ulicy, poprawa bezpieczeństwa, naprawa chodników czy dróg, itp. Słowem mieszkaniec może myśleć o wyniku i środkach potrzebnych do jego realizacji. Ale nie o narzędziach, takich jak uchwały. Te powinny być opracowywane przez władze w sposób, który odzwierciedla oczekiwania mieszkańców.

Inicjatywa uchwałodawcza tworzy zbyt duże bariery wejścia dla zwykłych mieszkańców w proces polityczny, by doprowadzić do realnego uobywatelnienia lokalnych samorządów. Może to być co najwyżej narzędzie nacisku lokalnych kontrolerów na elity władzy.

7.2.4. Wprowadzić wysłuchanie publiczne w samorządach

Wprowadzenie wysłuchania publicznego do samorządów, prawdziwego wysłuchania, a nie wentylowania frustracji musi z jednej strony uwzględnić narastające przekonanie o potrzebie uobywatelnienia samorządów, a z drugiej strony musi uwzględnić polski ustrój i zwyczaj, gdzie samorządy, są samorządne w ograniczonym zakresie, a obywatele traktowani podejrzliwie przez państwowotwórcze elity.

Wysłuchanie, gdy dostosowane do prawa i zwyczaju może znacznie na lepsze zmienić społeczeństwo. W Indiach wysłuchania publiczne (organizowane społecznie) pozwalają

tropić korupcję i są podstawą wielosetysięcznego ruchu społecznego. Osoby, które rzekomo dostały od urzędnika pieniądze czy przydzielono im żywność oraz inne towary w ramach programów pomocy społecznej, mogą urzędnikowi w twarz przy całej wiosce i jego zwierzchnikach powiedzieć, że nic nie dostały. Na takich wioskowych wysłuchaniach publicznych stawiało się od 5 do 800 uczestników.¹³²

W Polsce, by zadziałały, wysłuchania w samorządach potrzebują być obowiązkowe dla ograniczonej liczby decyzji władz oraz niewiążące dla większości. Powinny dotyczyć zarówno decyzji symbolicznych takich jak:

- zmiany nazw miejscowości,
- nadawanie i zmiana herbów, sztandarów, itp. miejscowości i jednostek samorządu,

Polityczno-gospodarczych:

- ustalanie granic jednostek samorządu,

Oraz społeczno-gospodarczych:

- zatwierdzanie miejscowych planów zagospodarowania,
- ustalanie cen usług kontrolowanych przez samorządy.

Zmiana nazw miejscowości

Władza państwowa w Polsce uzurpuje sobie prawo do nadawania nazw miejscowościom w całej Polsce. W tym celu przy ministrze administracji działa Komisja Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Zmiana nazwy miejscowości wymaga zgody komisji i ministra:

Art. 7.

1. Urzędowe nazwy, z zastrzeżeniem art. 1 ust. 2, ustala, zmienia lub znosi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw administracji publicznej, po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w art. 8.
2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, powinno określać dotychczasową nazwę urzędową, nazwę po zmianach, rodzaj miejscowości lub obiektu fizjograficznego, pierwszy i drugi przypadek deklinacji, a w przypadku nazw miast i wsi - również formę przymiotnika utworzonego od tej nazwy.

Współcześnie prawo to ma źródła w potrzebie polonizacji nazw miejscowości na terenach Polski przejętych po drugiej wojnie światowej. Nie polemizując z ówczesnym postrzeganiem potrzeby repolonizowania ziem odzyskanych oraz wschodnich województw, dziś ta ówczesna potrzeba nie może być podstawą ograniczenia wpływu obywateli na ich otoczenie. Zachować należy jedynie regulacje zapewniające jednoznaczność nazewnictwa. Prawo zmiany nazwy miejscowości powinna mieć najniższa władza przedstawicielska lokalnej jednostki (wieś, dzielnica, gmina, miasto,) poprzez podjęcie stosownej uchwały poprzedzonej wysłuchaniem publicznym. Jedynym obostrzeniem powinien być obowiązek poinformowanie państwowej jednostki kartograficznej o nowej nazwie przed zmianą nazwy.

Nadawanie i zmiana herbów, sztandarów, itp.

W Polsce, żadna jednostka samorządu nie może narysować sobie ani herbu, ani flagi bez zgody ministra administracji i jego komisji heraldycznej:

¹³² Deepti Priya, People's Knowledge, People's Power: Campaign for Citizens' Right to Information, Economic and Political Weekly, Vol. 31, No. 2/3 (Jan. 13-20, 1996), s. 83

Art. 3. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole.

2. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną.

3. Wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

4. Opinia, o której mowa w ust. 3, wydawana jest w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie.

Komisja Heraldyczna to ciało karykaturalne. W Polsce za feudalizmu kiedy herby itp. znaki naprawdę były istotne, bo na przykład określały przynależność stanową lub stanowiły znak rozpoznawczy podczas wojny nie było oficjalnej heroldii. Ani król, ani sejm nie powołali ciała, które zatwierdzało herby czy inne znaki. Herby szlacheckie wynikały z uznania rodów nimi posługujących się. Szlachta sama sobie wymyślała herby. A ich prawidłowość wynikała z uznania rodów nimi się posługujących. Inaczej było we Francji oraz kilku innych królestwach, tam król i jego urzędnicy nadawali i kontrolowali herby. Ale Polacy jak to Polacy woleli decydować za siebie. Czasem więc było trochę zamieszania, na przykład zdarzało się, że tym sam herbem posługiwało się kilka rodów.

Ale dziś za demokracji nie będzie już takiego bezhołowania jak za panowania polskich Panów. Dziś państwowa biurokracja jak za panowania francuskich Ludwików będzie zatwierdzać herby. Od ponad 15 lat żaden kmieć dla swojej wsi czy miasteczka nie narysuje już herbu bez zgody Pana ministra i jego komisji.

A już zupełnie poważnie, uobywatelnienie obywateli i usamorządowanie samorządów zacząć można i należy od zastąpienia ministra i jego komisji obywatelami w decydowaniu o herbach, sztandarach itp. znakach. Decydować powinna lokalna władza, po przeprowadzeniu niewiążącego wysłuchania publicznego.

Ustalanie granic pomiędzy jednostkami samorządu

W Polsce to rząd decyduje, gdzie przebiega granica pomiędzy gminami:

Art. 4. 1. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:

- 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;
- 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;
- 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy.

3. Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Prawo co prawda przewiduje konsultacje z mieszkańcami, ale są one niewiążące:

Art. 4a. 1. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem ust. 2.

W miejsce bliżej niesprecyzowanych konsultacji, wprowadzić należy obowiązkowe wysłuchanie publiczne, ustrukturyzowane tak, by przekazać oficjalne informacje o proponowanych zmianach granic oraz stworzyć forum do przedstawienia argumentów za i przeciw proponowanym zmianom. Do rozstrzygnięcia jest kwestia w jak dużym stopniu zmiana granic samorządowych powinna być uzależniona od obywateli.

Zatwierdzanie miejscowych planów zagospodarowania,

W Polsce daje się odczuć przekonanie, że w planowaniu przestrzennym wiedza techniczna i preferencje społeczne muszą się wzajemnie wykluczać. W rezultacie w dużym stopniu planowanie przestrzenne, to jest coś, co jest robione społecznościami, a nie coś co jest tworzone przez społeczności.

Konsultacje publiczne przewidziane w pracach nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego ustrukturyzowane są w ten sposób, że daje się obywatelom możliwość złożenia wniosków do projektu planu, następnie konsultuje się projekt planu z instytucjami i organami wskazanymi w ustawie, a na koniec organizuje się dyskusję publiczną nad planem wraz z możliwością składania uwag do projektu planu.

Możliwość hurtowego składania wniosków i uwag do urzędników, bez konfrontacji sprzecznych wniosków na publicznym forum stawia urzędnika w roli jedyne go decydenta. Uwidocznienie wymienności pomiędzy różnymi interesami pozostaje w dowolnym uznaniu władz tworzących plan. Podobnie ze stwierdzeniem prawdziwości informacji podawanych we wnioskach i uwagach do planu oraz ich interpretacji. Urzędnicy mogą powiedzieć, że interes X, Y w ich opinii przeważał nad interesem Z i dlatego tak, a nie inaczej ukształtują plan zagospodarowania. Podobnie ustalenie prawdziwości informacji podawanych we wnioskach i uwagach, nie odbywa się poprzez publiczne zestawienie argumentów, a jest wynikiem urzędniczego procesu decyzyjnego.

Szersze otwarcie planowania przestrzennego na udział obywateli jest tematem zdecydowanie wykraczającym poza niniejszy tekst. Jednak wysłuchanie publiczne, jest narzędziem, które poprzez możliwość strukturyzowania przepływów informacji oraz publicznego zderzenia różnych informacji i opinii, może dać obywatelom większy wpływ w planowaniu przestrzennym, zarówno co do ustalania celów jak i zatwierdzenia rezultatu planowania.

Ustalanie cen usług kontrolowanych przez samorządy.

Ceny usług sprzedawanych przez gminę takich jak dostarczanie wody, odbiór ścieków oraz śmieci są zazwyczaj niezmiennie przed wyborami, nawet jeśli gmina dopłaca do usługi, a podnosi się je po wyborach.

Ze względu na technologię samorządy są monopolistami w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków oraz ze względu na prawo są monopolistami w odbiorze śmieci. Kontrola nad władzą publiczną świadczącą usługi monopolistyczne odbywać się musi mechanizmem politycznym. Mechanizmem, jednak tak skonstruowanym, by umożliwić poinformowanie wyborców o czynnikach motywujących podwyżki świadczonych usług.

Rolę tę spełnić może wysłuchanie publiczne tak ustrukturyzowane, by z jednej strony władza publicznie uzasadniając rozważaną podwyżkę zobowiązana była przedstawić informacje techniczne i gospodarcze, które podwyżkę tę uzasadniają, a z drugiej strony obywatele mogli przekazać władzy swoje informacje i odczucia na temat planowanych podwyżek.

7.3. Obowiązkowe wysłuchanie publiczne ustawy budżetowej

Coroczny budżet państwa jest nadzwyczajną ustawą. Ustawa ta przesądza o sposobie i zakresie wykonywania wszystkich pozostałych ustaw. Co ważniejsze, każda kolejna ustawa budżetowa, choć dotyczy tylko roku przyszłego, w połączeniu z poprzednimi ustawami budżetowymi, przesądza o dobrobycie Polaków na wiele dekad do przodu.

By unaoczyć obywatelom i posłom związek pomiędzy corocznymi budżetami a długoterminową wypłacalnością Polski pożytecznym będzie, by po złożeniu do Sejmu projektu budżetu odbyło się przed komisją finansów publicznych wysłuchanie publiczne, na które wezwani będą prezes GUS oraz prezes ZUS oraz inne osoby, które posłowie uznają za wnoszące potrzebne informacje. Tematem wysłuchania będzie wpływ bieżącego budżetu na długoterminową wypłacalność państwa. Budżet uchwalany jest corocznie. Wybory do sejmu odbywają się co cztery lata. Wypłacalność Polski jest determinowana w okresie liczonym w dekadach.

Zarówno GUS jak i ZUS tworzą informacje niezbędne do oceny długoterminowej wypłacalności Polski. Informacje te znane są wąskiemu kręgowi ekspertów, nie przebijają się do dyskursu publicznego i nie są znane większości posłów głosujących nad budżetem.

GUS zobowiązany jest na mocy przepisów UE corocznie szacować ukryte zadłużenie publiczne, na które składają się głównie obietnice emerytalne wobec seniorów, a które w nadchodzących latach mają być wypłacone z wpływów podatkowych.

ZUS tworzy wieloletnie prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego oraz nalicza na tzw. „kontach” obietnice emerytalne, które zastąpiły aktywa zabrane nam z OFE.

Wysłuchanie powinno umożliwić posłom rządzącej większości i opozycji, zapoznanie się informacjami o długoterminowej wypłacalności Polski oraz publiczne uzyskanie wyjaśnień o tym, jak aktualny projekt budżetu wpływa na tę wypłacalność.

8. Bibliografia

- Administrative Conference of the United States**, Recommendations and Reports, 1992 Volume II, s 779-1121
- Brian Adams**, Public Meetings and the Democratic Process, *Public Administration Review*, January/February 2004, Vol. 64, No. 1, s. 43-54
- Michael Asimow**, Adjudication Outside The Administrative Procedure Act, Draft Report: March 24, 2016, Administrative Conference of the United States
- Michael Asimow**, The Administrative Judiciary: ALJ's in Historical Perspective, *Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary*, Volume 20, Issue 1, Article 6, 2000, s 157
- Mieczysław Bąk, Przemysław Kulawczuk, Anna Szczśniak** (red), *Dobre Rządzenie Poprzez Wkład Społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski. „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”*. 2011
- Maureen Berner**, Current Practices For Involving Citizens In Local Government Budgeting: Moving Beyond Method, *Public Administration Quarterly*, Vol. 27, No. 3/4 (Fall 2003-Winter 2004), s. 410-432
- John L. C. Black, Michael A. Wineburg**, Publication of Legal Notices in New York, Guidelines for a Revision, *Cornell Law Review*, Volume 55, Issue 1 November 1969, s 129-144
- Maciej Borski**, Wysłuchanie Publiczne – Ważna, Chociaż Niedoceniana Instytucja Demokracji Partycypacyjnej, *Roczniki Administracji i Prawa* nr XVI(1), s. 31-44
- Fred P. Bosselman**, An Introduction To The Symposium On The Public Hearing, *Administrative Law Review*, Vol. 21, No. 2 (February, 1969), s. 119-121
- Holly Brasher**, Listening to Hearings. Legislative Hearings and Legislative Outcomes, *American Politics Research*, Volume 34 Number 5, September 2006 583-604
- Vanessa K. Burrows**, Administrative Law Judges: An Overview , *Congressional Research Service*, RL34607, 2010 s. 1643-1718
- Thomas P. Carr**, Hearings in the House of Representatives: A Guide for Preparation and Procedure, RL30539, *Congressional Research Service*, 2006
- Barry Checkoway**, The Politics of Public hearings, *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 17, No 4, 1981 s 566-582
- Charles E. Clark**, "The Federal Rules of Civil Procedure: 1938-1958". Two Decades of the Federal Civil Rules, *Columbia Law Review*, Vol. 58, No. 4 (Apr., 1958), s. 435-451

- Richard L. Cole, David A. Caputo**, The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 2 (Jun., 1984), s. 404-416
- Jo Craven McGinty**, "The Data That Goes Into Judging the Judges", February 25-26 2017, *The Wall Street Journal*
- James L. Creighton**, *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*, Jossey-Bass, 2005
- Kenneth Culp Davis**, An Approach to Problems of Evidence in the Administrative Process, *Harvard Law Review*, Vol. 55, No. 3 (Jan., 1942), s. 364-425
- Christine DeGregorio**, Leadership Approaches in Congressional Committee Hearings, *The Western Political Quarterly*, Vol. 45, No. 4 (Dec., 1992), s. 971-983
- Paweł Dobrowolski, Łukasz Gorywoda**, „Publiczne Wysłuchanie.”, Instytut Sobieskiego, 2004.
- Norman Dorsen**, The selection of U.S. Supreme Court justices, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 4, Issue 4, October 2006, s. 652-663
- Morris Duane**, Mandatory Hearings in the Rule-Making Process, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 221, Administrative Regulation of Private Enterprise (May, 1942), s. 115-121
- Daniel R. Ernst**, The Politics of Administrative Law: New York's Anti-Bureaucracy Clause and the O'Brian-Wagner Campaign of 1938, *Law and History Review* Summer 2009, Vol. 27, No. 2
- Kerrie RH Farkas**, Power and access in the public hearings of city council meetings, *Discourse & Society*, 24(4), 2013, s. 399–420
- Roy B. Flemming, Michael C. MacLeod, Jeffery Talbert**, Witnesses at the Confirmations? The Appearance of Organized Interests at Senate Hearings of Federal Judicial Appointments, 1945-1992, *Political Research Quarterly*, Vol. 51, No. 3 (Sep., 1998), s. 617-631
- Charles R. Foster**, The Public Hearing In The American Legislative Process, *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 16, No. 3 (July-September 1955), s. 181-184
- John H. Frye III**, Survey Of Non-Alj Hearing Programs In The Federal Government, *Administrative Law Review*, Vol. 44, No. 2 (SPRING 1992), s. 261-353
- Henry J. Friendly**, Some Kind of Hearing, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 123, No. 6 (Jun., 1975), s. 1267-1317
- J. W. Fulbright**, Congressional Investigations: Significance for the Legislative Process, *The University of Chicago Law Review* Vol. 18, No. 3, 1951, s. 440-448

Archon Fung, Varieties of Participation in Complex Governance, Public Administration Review, Vol. 66, Special Issue: Collaborative Public Management (Dec., 2006), s. 66-75

John Gastil, By Popular Demand. Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections, University of California Press, 2000

Christian August Gottlieb Gode, "A Foreigner's Opinion of England, Englishmen, Englishwomen, English Manners, English Nobility, English Morals, English Parties, English Domestic Life, English Politics, English Arts and Artists, English Laws, English Literature, English Lawyers, English Criticism, English Merchants, English Education, English Commerce, English Universities, English Charities, English Clergy, English Fashions, English Sectarians, English Amusements, And a Variety of other interesting Subjects, including Memorials Of Nature And Art, Comprised in a Series of free remarks, the result of personal observation during a Residence of Two Years in Great Britain. Translated from the original German by Thomas Horne." 1821, Vol II

Richard Gordon Q.C., Amy Street, Select Committees And Coercive Powers – Clarity Or Confusion?, The Constitution Society, 2012,

Samuel K. Gove, The Public Hearing Symposium: A Postscript, Administrative Law Review, Vol. 21, No. 2 (February, 1969), s. 187-190

Kathleen G. Gundry, Thomas A. Heberlein, Do Public Meetings Represent the Public?, Journal of the American Planning Association Vol. 50 , Iss. 2, 1984, s. 175-182

Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, (Clinton Rossiter (red)), „The Federalist Papers”, First Mentor Printing, 1999, s. 310

Harvard Law Review, How Far May Legislatures Regulate Judicial Procedure, Harvard Law Review, Vol. 34, No. 4 (Feb., 1921), s. 424-426

Harvard Law Review, The Power of Congress to Subpoena Witnesses for Non-Judicial Investigations, Harvard Law Review, Vol. 38, No. 2 (Dec., 1924), s 234-239

Harvard Law Review, The Power of Congress to Investigate and to Compel Testimony, Harvard Law Review, Vol. 70, No. 4 (Feb., 1957), s. 671-685

Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes, The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees, Political Science Quarterly, Vol. 117, No. 2 (Summer, 2002), s. 259-278

Valerie Heitshusen, Types of Committee Hearings, Congressional Research Service, 98-317, August 10, 2015

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, list do Bogdana Borusewicza przewodniczącego parlamentarnego zespołu ds. współpracy z organizacjami pozarządowym, 4 czerwca 2013, dostępny pod:
http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/06/opinia-HFPC_wys%C5%82uchania-publiczne.pdf

- Theodore M. Hester, Eleanor J. Hill**, Congress and the Power To Investigate: What You Need To Know, Briefly... Perspectives on legislation, regulation and litigation, April 2007, Vol. 11, No. 4
- Stephen A. Higginson**, A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances, The Yale Law Journal, Vol. 96, No. 1 (Nov., 1986), s. 142-166
- Ralph K. Huitt**, The Congressional Committee: A Case Study, The American Political Science Review, Vol. 48, No. 2 (Jun., 1954), s. 340-365
- Judith E. Innes, David E. Booher**, Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century, „Planning Theory & Practice”, Vol. 5, No. 4, December 2004, s. 419-436
- W. C. Johnson**, Citizen participation in local planning: a comparison of US and British experiences, Environment and Planning C: Government and Policy, 1984, volume 2, s. 1 – 14
- Charles W. Johnson**, “How Our Laws Are Made. Revised and Updated”, s. 13, U.S. House of Representatives, 2003
- Piotr W. Juchacz**, Analiza normatywna instytucji wysłuchania publicznego. Studium z filozofii publicznej., Principia LVII-LVIII, s. 217-246, 2013
- Piotr W. Juchacz**, „Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej”, w: Karolina M. Cern, Piotr W. Juchacz, Ewa Nowak (red.), Etyka Życia Publicznego, 2009 s. 55-82
- Cheryl Simrell King, Kathryn M. Feltey, Bridget O'Neill Susel**, The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration, Public Administration Review, Vol. 58, No. 4 (Jul. - Aug., 1998), s. 317-326
- Maria Kruk**, „Funkcja Kontrolna Sejmu RP”, Wydawnictwo Sejmowe, 2008
- Paweł Kuczma**, Petycja a wysłuchanie publiczne i lobbying, s. 337-350 w red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński „Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji”, 2015
- Paweł Kuczma**, Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów, w: Jolanta Blicharz, Jana Bocia (red.), Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, str. 611-623, 2009
- A. Leo Levin, Anthony G. Amsterdam**, Legislative Control Over Judicial Rule-Making: A Problem In Constitutional Revision, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 107 November, 1958 No. 1, s. 1-42
- David E. Lilienthal**, The Power of Governmental Agencies to Compel Testimony, Harvard Law Review, Vol. 39, No. 6 (Apr., 1926), s. 694-724
- Maine State Legislature**, Legislators' Handbook. A Guide For Legislators: Procedures Services & Facts. 127th Maine Legislature, November 2014 18th Edition, s. 21

- Grzegorz Makowski**, Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, s. 155-181, w Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.
- Grzegorz Makowski, Jarosław Zbieranek**, Lobbying w Polsce– żywy problem, martwe prawo, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie Nr 79, s. 4, grudzień 2007
- Wendy L. Martinek, Mark Kemper, Steven R. Van Winkle**, To Advise and Consent: The Senate and Lower Federal Court Nominations, 1977-1998, The Journal of Politics, Vol. 64, No. 2 (May, 2002), s. 337-361
- Katherine A. McComas**, Public Meetings About Local Waste Management Problems: Comparing Participants to Nonparticipants, Environmental Management Vol. 27, No. 1, 2001, s. 135–147
- M. Nelson McGeary**, Congressional Investigations: Historical Development, The University of Chicago Law Review, Vol. 18, No. 3, 1951, s. 425-439
- David M. McIntosh, Mark Gitenstein, Sean P. McDonnell**, Understanding Your Rights in Response to a Congressional Subpoena, Mayer Brown, 2014
- Edward M. Morgan**, Judicial Regulation of Court Procedure, Minnesota Law Review VOL. II, January 1918, No. 2
- Morell E. Mullins**, Manual for Administrative Law Judges, Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary, Volume 23, Issue 3, 2004
- McNollgast** (Matthew McCubbins, Roger G. Noll, Barry R. Weingast), The Political Origins of the Administrative Procedure Act, Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 15, No. 1, JLEO Bureaucracy Conference (Apr., 1999), s. 180-217
- John Stuart Mill**, Considerations on Representative Government, 1861
- Thomas Erskine May**, A Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament., 9th edition, 1883
- Steven M. Neuse**, From Grass Roots To Citizen Participation: Where We've Been And Where We Are Now, Public Administration Quarterly, Vol. 7, No. 3 (Fall, 1983), s. 294-309
- Aaron L. Nielson**, In Defense of Formal Rulemaking, 75 Ohio State Law Journal 237 (2014), s. 238-292
- Lars Noah**, Governance by the Backdoor: Administrative Law(lessness?) at the FDA, Nebraska Law Review, Volume 9, Issue 1, Article 5 2014
- Betsy Palmer**, Evolution of the Senate's Role In The Nomination And Confirmation Process: A Brief History, Congressional Research Service, RL 31948, June 5, 2003

David C.W. Parker, Matthew Dull, Divided We Quarrel: The Politics of Congressional Investigations, 1947-2004, Legislative Studies Quarterly, Vol. 34, No. 3, August 2009, s. 319-345

Helene Helboe Pedersen, Darren Halpin, Anne Rasmussen, Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies, The Journal of Legislative Studies Vol. 21 , Iss. 3, 2015

Artur Pietryka, Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa. Raport, Zapis Konferencji., Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, 2012

Maynard E. Pirsig, Randall M. Tietjen, Court Procedure and the Separation of Powers in Minnesota, William Mitchell Law Review, Volume 15, Issue 1, 1989, s. 141-216

Deepti Priya, People's Knowledge, People's Power: Campaign for Citizens' Right to Information, Economic and Political Weekly, Vol. 31, No. 2/3 (Jan. 13-20, 1996), s. 83-85

James B. Recchie, John J. Chernoski, Government in the Sunshine: Open Meeting Legislation in Ohio, Ohio State Law Journal, vol. 37, no. 3 (1976), s. 497-517.

Christopher Reinhart, George Coppolo, Court Rules In Other States-Legislative Approval, Office of Legislative Research, Connecticut General Assembly, 2008-R-0430, December 30, 2008

Morton Rosenberg, When Congress Comes Calling: Primer on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry, The Constitution Project, 2009

Judy B. Rosener, Making Bureaucrats Responsive: A Study of the Impact of Citizen Participation and Staff Recommendations on Regulatory Decision, Public Administration Review, Vol. 42, No. 4 (Jul. - Aug., 1982), s. 339-345

Justyna Rutkowska, Public hearing – wysłuchanie publiczne – studium przypadku, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6

Jay R. Shampansky, Staff Depositions in Congressional Investigations, Congressional Reserach Service, 95-949 A, December 3, 1999

Radosław Skiba, Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Memorandum Informacyjne, Warszawa, 2010 r., s. 1-61

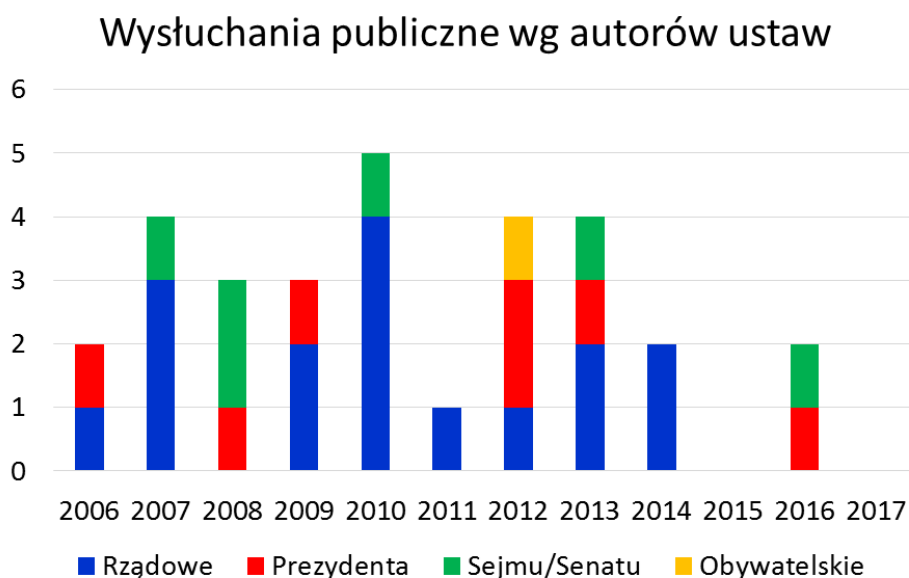
Jacek K. Sokołowski, Piotr Poznański (red), „Wybrane aspekty funkcjonowania sejmu w latach 1997-2007”, s 57, 2008.

- Tug Hill Commission**, Conducting Public Meetings and Public Hearings, James A. Coon
Local Government Technical Series, Revised 2008, Reprint Date: 2012
- Piotr Uziębło**, Demokracja partycypacyjna, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- M. J. C. Vile**, Constitutionalism And The Separation Of Powers, 1967
- Jack B. Weinstein**, After Fifty Years Of The federal Rules Of Civil Procedure: Are The
Barriers To Justice Being Raised?, University Of Pennsylvania Law Review, Vol.
137:1901, 1989, s. 1901-1923
- Richard L. Wexler**, The Public Hearing In Federal & State Legislation, Administrative Law
Review, Vol. 21, No. 2 (February, 1969), s. 165-185
- Marcin Michał Wiszowaty**, Ustawa o Działalności Lobbyingowej W Procesie Stanowienia
Prawa, Przegląd Sejmowy, Rok XIV 5(76)/2006 str 41-71
- Donald L. Woods, Dock Burke, Jocille H. Johnson**, Increasing the Effectiveness of Public
Hearings, Research Report Number 185-IF, The Texas State Department Of
Highways And Public Transportation, March 1976
- J. Skelly Wright**, Courts and the Rulemaking Process: The Limits of Judicial Review, 59
Cornell Law Review 375 (1974) s. 375-397
- Iwona Wróblewska**, Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na
tle praktyki ich stosowania, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110), s. 89-108
- Yale Law Journal**, Judicial Discretion and Rules of Court, The Yale Law Journal, Vol. 31,
No. 7 (May, 1922), s. 763-765
- Barbara Zamacińska**, Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym - wybrane
zagadnienia, Economics and Management – 3/2013, s. 193-205

9. Załącznik I Wysłuchania publiczne przeprowadzone w Sejmie

Szczegółowa analiza wszystkich dotychczasowych wysłuchań publicznych przekracza zakres niniejszego tekstu, tym bardziej, że nie mamy wielu informacji, które powinny być podstawą miarodajnej analizy. Z biuletynów posiedzeń komisji nie zawsze się dowiemy, kto zgłosił wniosek o wysłuchanie, kto głosował za, a kto przeciw. Informacje o uczestnikach wysłuchania są ograniczone do personaliów oraz ich formalnego statusu (czy reprezentują jakąś organizację), ale nie wiemy m.in. gdzie zarabiają na utrzymanie, czy czerpią przychody ze środków publicznych, itp.

Poniżej przedstawiam tabelaryczne zestawienie podstawowych informacji o dotychczasowych wysłuchaniach publicznych. Do początku 2017 odbyło się ich 30, w trzech czwartych wysłuchania dotyczą projektów rządowych lub prezydenckich:



Źródło: zestawienie własne, na podstawie biuletynów z posiedzeń komisji

Czas wystąpień dla uczestników wysłuchań wahał się od dwóch do dziesięciu minut. I zazwyczaj był, jak przystało na wysłuchanie równy dla każdego. Niechlubnym wyjątkiem są wysłuchania prowadzone przez Ryszarda Kalisza (SLD) oraz Marka Wójcika (PO).

Ryszard Kalisz na wysłuchaniu w dniu 11 stycznia 2011 roku część mówców wybranych przez siebie pozwolił mówić bez limitu czasu, a reszcie wyznaczył limit 5 minut. Natomiast Marek Wójcik w dniu 27 sierpnia 2013 związkowcom przyznał po 10 minut, pozostałym uczestnikom wyznaczył i wyegzekwował od części mówców limit 2 minut, a potem na głos z sali przystał na 3 minuty.

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Data wysłuchania publicznego	Głosowanie o zwolaniu	Czyja ustawa	Liczba osób, które zgłosiły obecność	Czas dla każdego mówcy	Kadencja Sejmu	nr druku	Przedmiot ustawy	komisja(e) prowadząca wyluchanie	liczba stron stenogramu
18 lipca 2006 r.	22 sierpnia 2006 r. o godz. 12.00	Komisja 25 głosami, przy 2 głosach przeciwnych i 2 wstrzymujących się, podjęła uchwał	Rząd	142	dwie minuty	V	650	projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania	Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży	65 - połowa objętości to niewyłoszone teksty
7 września 2006	28 września 2006 r. o godz. 10.00	Komisja 7 głosami, przy 6 przeciwnych i braku wstrzymujących się, przyjęła uchwałę w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego	Prezydent	37	dziesięć minut	V	713	projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka	28
13 lutego 2007 r.	13 marca 2007 r. o godz. 11.00	Komisje podjęły uchwałę 38 głosami, przy braku przeciwnych i 1 wstrzymującym się, przyjęły wnioski.	Posłowie	44	pięć minut	V	1290, 1291 i 1292	Projekty ustaw o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	Komisji Gospodarki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej	44 - załączono tekst dwóch wystąpień niewyłoszonych
29 marca 2007	17 kwietnia 2007 r. o godz. 10.00	Komisja podjęła uchwałę przy 10 głosach za, 1 przeciwnym i 5 wstrzymujących się.	Rząd	46	pięć minut	V	1489	Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych wraz z projektem aktu wykonawczego	Komisja Kultury i Środków Przekazu	31
27 czerwca 2007	4 września 2007 r. o godz. 11.00	Komisja jednogłośnie opowiedziała się za przeprowadzeniem wysłuchania	Rząd	96	pięć minut	V	1810	Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw	Komisja Polityki Społecznej	30
3 lipca 2007	23 sierpnia 2007 r. o godz. 10.00	15 głosami za, przy 10 głosach przeciwnych i braku głosów wstrzymujących się, przyjęła uchwałę Komisji Skarbu Państwa oraz Komisji Gospodarki	Rząd	1173	półtorej minuty	V	1750	Projekt ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach zamiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wraz z projektami aktów wykonawczych	Komisja Skarbu Państwa oraz Komisja Gospodarki	38

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Data wysłuchania publicznego	Głosowanie o zwolaniu	Czyja ustawa	Liczba osób, które zgłosiły obecność	Czas dla każdego mówcy	Kadencja Sejmu	nr druku	Przedmiot ustawy	komisja(e) prowadząca wysłuchanie	liczba stron stenogramu
12 czerwca 2008	9 lipca 2008 r., o godz. 10.00	12 posłów za. Żaden poseł przeciw. 6 posłów wstrzymało się od głosu	Prezydent	13	pięć minut	VI	488	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka	26
7 maja 2008	27 maja 2008 r. o godz. 12.00	Jednomyślnie	Posłowie	7	dziesięć minut	VI	434	Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka	Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisja Polityki Społecznej i Rodziny	13
5 listopada 2008	2 grudnia 2008 r. o godz. 12.00	Jednomyślnie	Posłowie	27	trzy minuty	VI	1136	Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw	Komisja Gospodarki oraz Komisja Polityki Społecznej i Rodziny	18
5 marca 2009	31 marca 2009 r. o godz. 14.00	Jednomyślnie	Rząd	60	trzy minuty	VI	1698	Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych	Komisja Polityki Społecznej i Rodziny	17
19 marca 2009	21 kwietnia 2009 r. o godz. 12.00	Jednomyślnie	Rząd	38	trzy minuty	VI	1727	Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw	Komisja Polityki Społecznej i Rodziny	24
7 maja 2009	18 czerwca 2009 r. o godz. 10.00	34 głosy za wnioskiem, 18 głosów przeciwnych oraz brak głosów wstrzymujących się	Prezydent	11	pięć minut	VI	1367	Projekt ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej	Komisja Obrony Narodowej oraz Komisja Polityki Społecznej i Rodziny	14
8 stycznia 2010	9 lutego 2010r., o godz. 10.30	Jednomyślnie	Rząd	130	trzy minuty	VI	2547	Projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych	Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi	40

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Data wysłuchania publicznego	Głosowanie o zwolaniu	Czyja ustawa	Liczba osób, które zgłosiły obecność	Czas dla każdego mówcy	Kadencja Sejmu	nr druku	Przedmiot ustawy	komisja(e) prowadząca wyluchanie	liczba stron stenogramu
22 czerwca 2010	6 lipca 2010 r. o godz. 11.00	za przyjęciem uchwały 22, przeciw 0, wstrzymał się 1	Posłowie	31	trzy minuty	VI	3139	Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych	Komisja Kultury i Środków Przekazu	31
24 września 2010	19 października 2010 r. o godz. 12.00	Jednomyślnie	Rząd	104	trzy minuty	VI	3378	Projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej	Komisja Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej	30
7 października 2010	9 listopada 2010 r. na godz. 11.30	Jednomyślnie	Rząd	103	cztery minuty	VI	3391	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	Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży	224 - stenogram to 53 strony, reszta to niewyglądzone wystąpienia
24 listopada 2010	10 grudnia 2010 r. o godz. 11.00	Komisja, przy 33 głosach za, braku przeciwnych i wstrzymujących się, przyjęła uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego	Rząd	1184	pięć minut dla związków zawodowych, korporacji i stowarzyszeń; 1 minut dla osób fizycznych	VI	3489	Projekt ustawy o działalności leczniczej	Komisja Zdrowia	20
14 grudnia 2010	11 stycznia 2011 r. o godz. 12.00	Padło 12 głosów za, brak było głosów przeciwnych, 3 osoby wstrzymały się od głosu.	Rząd	219	część mówców bez limitu czasu, części narzucono limit 5 minut (poseł Kalisz)	VI	3655	Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka	183- 58 to stenogram, reszta to teksty niewyglądzone

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Data wysłuchania publicznego	Głosowanie o zwołaniu	Czyja ustawa	Liczba osób, które zgłosiły obecność	Czas dla każdego mówcy	Kadencja Sejmu	nr druku	Przedmiot ustawy	komisja(e) prowadząca wyluchanie	liczba stron stenogramu
25 stycznia 2012	13 marca 2012 r., o godz. 11.00	29 posłów głosowało za wnioskiem, nie było głosów przeciwnych i wstrzymujących się.	Obywatele	196	pięć minut	VII	23	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody	Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej	159 - 52 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone
15 lutego 2012	7 marca 2012 r. o godz. 12.00	Jednomyślnie	Prezydent	19	"nie ograniczamy czasu, (...) prosimy zmieścić się w dziesięciu, piętnastu minutach" (znowu poseł Kalisz)	VII	35	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach	Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka	22
15 marca 2012	18 kwietnia 2012 r. o godz. 11.00	Za wnioskiem głosowało 21 osób. Przeciw głosowało 20 osób. Wstrzymało się 0.	Prezydent	35	pięć minut	VII	176	Projekt ustawy o nasiennictwie	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	52 - 38 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone
20 listopada 2012	10 grudnia 2012 r. o godz. 12.00 oraz 11 grudnia 2012 r. o godz. 9.00	Jednomyślnie	Rząd	100	pięć minut	VII	806	Projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów	Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych	143 - 54 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone
28 maja 2013	24 czerwca 2013 r. o godz. 9.00	Jednomyślnie	Posłowie i Senatowie	1346	trzy minuty	VII	druki nr 515, 816, 819, 864, 980, 1005, 1065 i 1353	projekty ustaw z zakresu prawa spółdzielczego	Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego	404 - 122 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Data wysłuchania publicznego	Głosowanie o zwolaniu	Czyja ustawa	Liczba osób, które zgłosiły obecność	Czas dla każdego mówcy	Kadencja Sejmu	nr druku	Przedmiot ustawy	komisja(e) prowadząca wyluchanie	liczba stron stenogramu
25 lipca 2013	27 sierpnia 2013 r. o godz. 9.00	Jednomyślnie - za 22, przeciw 0, wstrzymał się 0	Rząd	214	związki zawodowe 10 minut, pozostali 2 minuty, po kilku godzinach wysłuchań na sugestię z sali przewodniczący przedłużył do 3 minut	VII	1497	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	Komisja Spraw Wewnętrznych	147 - 48 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone
28 sierpnia 2013	24 września 2013 r., o godz. 12. 00	Za 14 głosów, 0 przeciwnych, 1 wstrzymujący (Krzysztof Jurgiel, PiS)	Rząd	91	pięć minut	VII	1576	Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych	Komisja Nadzwyczajna do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji	132 - 45 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone
20 listopada 2013	10 grudnia 2013 r. o godz. 10.00	Jednomyślnie -- 22 – za, przeciw – 0, wstrzymujących się – 0	Prezydent	53	pięć minut	VII	1699	Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw	Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalne	86 - 47 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone
28 maja 2014	24 czerwca 2014 r. o godz. 11. 00.	Jednomyślnie	Rząd	32	pięć minut	VII	2331	Projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów	Komisja Nadzwyczajnej do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji	44 - 30 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone
28 sierpnia 2014	15 września 2014 r. o godz. 10.00.	10 głosów za, 8 głosów przeciw, nikt się nie wstrzymał od głosu.	Rząd	129	trzy minuty	VII	2604	Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii	Komisja Nadzwyczajna do spraw energetyki i surowców energetycznych	88 - 39 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

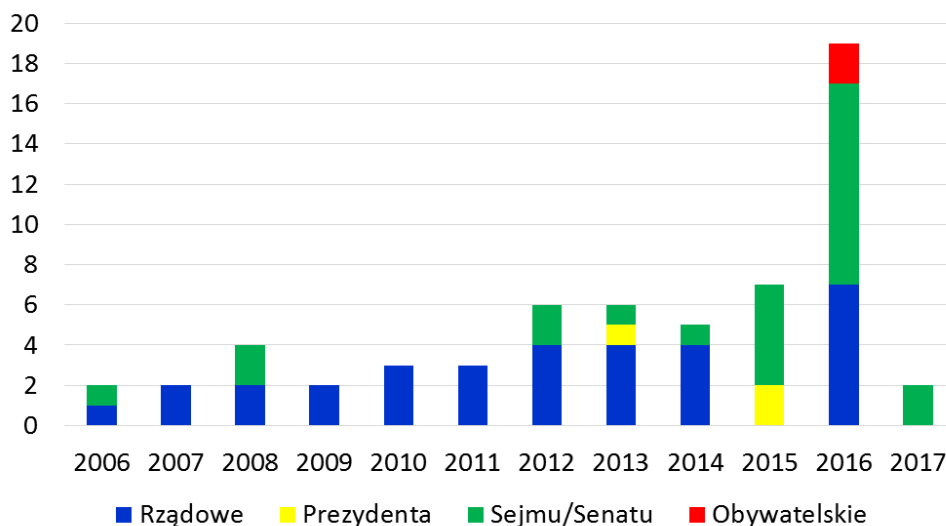
Data głosowania o wysłuchaniu	Data wysłuchania publicznego	Głosowanie o zwolaniu	Czyja ustawa	Liczba osób, które zgłosiły obecność	Czas dla każdego mówcy	Kadencja Sejmu	nr druku	Przedmiot ustawy	komisja(e) prowadząca wyluchanie	liczba stron stenogramu
15 grudnia 2015 r.	12 stycznia 2016 r. o godz. 10.00	Jednomyślnie	Prezydent	3	dziesięć minut	VIII	62	Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	Komisja Polityki Społecznej i Rodziny	46 - 15 to stenogram, reszta to teksty niewyłoszone
29 kwietnia 2016	17 maja 2016 r., o godz. 11.00	Jednomyślnie	Posłowie	74 (na stronie sejmku), przewodnicząca stwierdziła że zgodnie z regulaminem wnioski złożyło 40 podmiotów	pięć minut	VIII	442, 443, 444	Projekty ustaw: o mediach narodowych (druk nr 442), o składce audiowizualnej (druk nr 443), przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej (druk nr 444)	Komisja Kultury i Środków Przekazu	51 - na końcu adnotacja "Poniżej zamieszczono niewyłoszone wystąpienie publiczne." - ale niewyłoszone wystąpienia nie się załączone w wersji dostępnej na stronach Sejmu

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

10. Załącznik II Oddalone wnioski o wysłuchanie w Sejmie

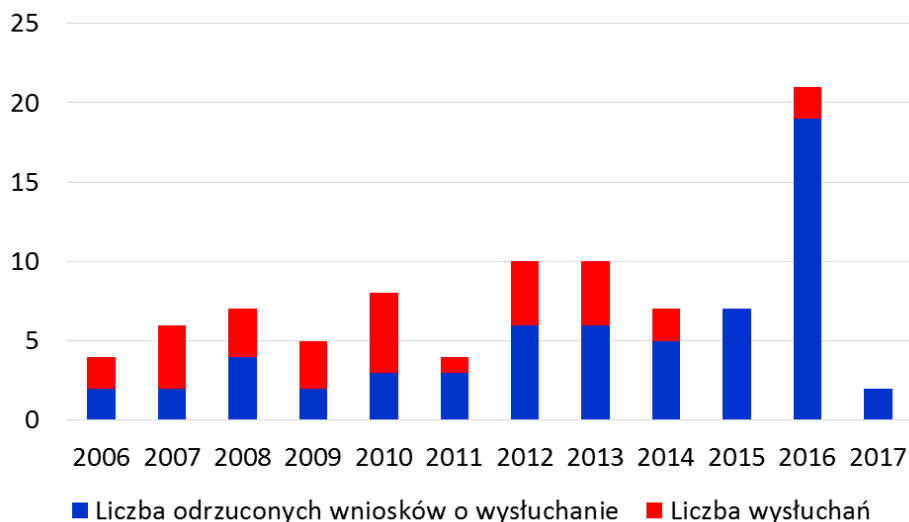
Od początku istnienia instytucji wysłuchań w Sejmie do 11 kwietnia 2017 przeprowadzono 30 wysłuchań publicznych oraz odrzucono 61 wniosków o wysłuchanie publiczne. Odrzucane są wnioski opozycji. Do września 2015 odrzucano wnioski PiS, SLD, Ruchu Palikota, itp. A od grudnia 2015 odrzucane są wnioski PO, Nowoczesnej i Kukiz '15.

Odrzucone wnioski o wysłuchanie publiczne



(n.b. dane za 2017 do 11 kwietnia 2017, kolorami zaznaczono autora ustaw)

Do 2011 corocznie odrzucano od dwóch do czterech wniosków o wysłuchanie. Od 2012 rośnie liczba zgłaszanych i odrzucanych wniosków. Rekordowy, pod tym względem był rok 2016, gdy odrzucono 19 wniosków o wysłuchanie publiczne. Z czasem też rosła proporcja odrzuconych wniosków do przeprowadzonych wysłuchań:



(n.b. dane za 2017 do 11 kwietnia 2017)

Zestawienie odrzuconych wniosków o wysłuchanie publiczne przygotowałem na podstawie biuletynów z posiedzeń komisji sejmowych. Na ich podstawie wiemy (zazwyczaj), kto zgłosił wniosek o wysłuchanie, jak przebiegała dyskusja o wysłuchaniu, i znamy wynik głosowania (choć nie mamy imiennej listy głosujących).

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Na czyj wniosek zwołanie	Wynik głosowania	Czyja ustawa	kadencja sejm	nr druku	Przedmiot ustawy	Komisja(c) głosująca o wysłuchaniu
12 lipca 2006	Marek Wikiński (SLD)	14 głosami za, 22 przeciwnych i braku wstrzymujących się	Rząd	V	654	Projekt ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym	Komisja Finansów Publicznych
17 sierpnia 2006	Witold Gintowt-Dziewałowski (SLD)	16 głosami, przy braku głosów przeciwnych i 14 głosach wstrzymujących się -- w dniu 23 sierpnia 2006 powiększony skład komisji wbrew prawu głosował za odwołaniem decyzji o wysłuchaniu	Sejm	V	818	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 i prezydenta	Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
26 stycznia 2007	Jaruga-Nowacka (SLD)	13 głosami za, 18 przeciwnych i braku wstrzymujących się.	Rząd	V	1348	Projekt ustawy o zmianie ustawy o dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny oraz niektórych innych ustaw	Komisja Polityki Społecznej
12 czerwca 2007	Izabela Jaruga-Nowacka (SLD), Tadeusz Tomaszewski (SLD)	6 za, 37 przeciw i 4 wstrzymujących się	Rząd	V	1725	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw	Komisje: Finansów Publicznych oraz Polityki Społecznej
9 kwietnia 2008	Czesław Hoc (PiS)	Za przyjęciem uchwały głosowało 16 posłów, przeciw 21, nie było głosów wstrzymujących się	Sejm	VI	283, 284, 286, 287, 294, 311	Projekty ustaw: - o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta (druk nr 283), - o zakładach opieki zdrowotnej (druk nr 284), - o szczególnych uprawnieniach pracowników zakładów opieki zdrowotnej (druk nr 286), - o konsultantach krajowych i wojewódzkich w ochronie zdrowia (druk nr 287), - o dobrowolnych dodatkowych ubezpieczeniach zdrowotnych (druk nr 293), - Przepisy wprowadzające ustawy z zakresu ochrony zdrowia (druk nr 294), - o akredytacji w ochronie zdrowia (druk nr 311).	Komisja Zdrowia
12 czerwca 2008	Wiesław Szczepański (Lewica)	wniosek o odrzucenie przeprowadzenia wysłuchania publicznego przy 16 głosach za, 13 przeciwnych i braku wstrzymujących się	Rząd	VI	562	Projekt ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw	Komisja Infrastruktury
17 września 2008	Beata Kempa (PiS) + czterech posłów	8 głosami za, 10 przeciwnych i 1 wstrzymującym się.	Sejm	VI	851	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Na czyj wniosek zwołanie	Wynik głosowania	Czyja ustawa	kadencja sejmiku	nr druku	Przedmiot ustawy	Komisja(c) głosująca o wysłuchaniu
20 listopada 2008	Teresa Wargocka (PiS)	Wniosek przy 18 głosach za, 31 przeciw i 1 wstrzymującym się, został odrzucony.	Rząd	VI	1282	Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych	Komisje: (i) Infrastruktury, (ii) Polityki Społecznej i Rodziny oraz (iii) Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
20 lutego 2009	zgłoszono 3 wnioski o przeprowadzenie wysłuchania publicznego – biuletyn nie podaje autorów, wnioski głosowano zbiorczo	Za 35, przeciw 37	Rząd	VI	1492	Projekt ustawy o służbie celnej	Komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Finansów Publicznych
25 czerwca 2009	Jarosław Zieliński (PiS)	15 głosów za, 22 przeciwnych i braku wstrzymujących się	Rząd	VI	2061	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009"	Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10 lutego 2010	Marek Suski (PiS)	Za przyjęciem wniosku głosowało 24 posłów, przeciw – 33 posłów, nikt się nie wstrzymał od głosu.	Rząd	VI	2682	Projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych	Komisje: Skarbu Państwa oraz Finansów Publicznych
23 listopada 2010	Stanisław Szwed (PiS) i Jarosław Zieliński (PiS)	13 głosów za, 23 głosy przeciw.	Rząd	VI	3579	Projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013	Komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych i Polityki Społecznej i Rodziny
14 grudnia 2010	Tomasz Latos (PiS)	10 głosów za, 18 przeciw i 1 wstrzymujący się	Rząd	VI	3491	Projekt ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych	Komisja Zdrowia
4 stycznia 2011	Witold Gintowt-Dziewałtowski (SLD)	Za (11) przeciw (20) wstrzymał się (9)	Rząd	VI	3670	Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw	Komisje: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Na czyj wniosek zwołanie	Wynik głosowania	Czyja ustawa	kadencja sejm	nr druku	Przedmiot ustawy	Komisja(c) głosująca o wysłuchaniu
17 marca 2011	Marek Wikiński (SLD), Beata Szydło (PiS), Tomasz Dudziński (PjN)	Za 22 posłów, przeciw – 28 posłów, nikt się nie wstrzymał / Za 22 posłów, przeciw – 28 posłów, nikt się nie wstrzymał / Za 22 posłów, przeciw – 28 posłów, nikt się nie wstrzymał	Rząd	VI	3946	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych	Komisja Finansów Publicznych
26 lipca 2011	Jarosław Zieliński (PiS)?, Stanisława Prządka (SLD)? - uzasadniali ale wnioski zgłosili jak klubowe, co sugeruje większą liczbę podpisanych	16 głosów za, 18 przeciwnych, 1 poseł wstrzymał się od głosu.	Rząd	VI	4434	Projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw	Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
14 lutego 2012	Paweł Szalamacha (PiS), Ryszard Zbrzyzny (SLD)	Za wnioskiem 20 głosów, przeciw 24 głosy, nikt się nie wstrzymał.	Rząd	VII	144	projekt ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin	Komisja Finansów Publicznych
4 maja 2012	Stanisław Szwed (PiS), Anna Bańkowska (SLD)	Za głosowało 9 posłów, przeciw 14, nikt nie wstrzymał się od głosu.	Rząd	VII	329	Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego
4 maja 2012	Stanisław Szwed (PiS), Anna Bańkowska (SLD)	Za głosowało 10 posłów, przeciw 13, 1 wstrzymał się od głosu.	Rząd	VII	330	Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, 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	Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego
26 września 2012	Jerzy Szmit (PiS), Wiesław Janczyk (PiS) Jerzy Żyżyński (PiS)	Za 8 głosów, 17 przeciw, 1 wstrzymujący się.	Sejm	VII	695	Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw	Komisja Finansów Publicznych

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Na czyj wniosek zwołanie	Wynik głosowania	Czyja ustawa	kadencja sejm	nr druku	Przedmiot ustawy	Komisja(c) głosująca o wysłuchaniu
24 października 2012	Przemysław Wipler (PiS)	Za wnioskiem 15 głosów, przeciw 21 głosów, nikt się nie wstrzymał.	Sejm	VII	669	Projekt ustawy o rzeczniku Praw podatnika	Komisja Finansów Publicznych
7 listopada 2012	Stanisław Szwed (PiS)	10 głosów za, 18 głosów przeciwnych, nikt się nie wstrzymał.	Rząd	VII	834	projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn	Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
7 lutego 2013	Jarosław Zieliński (PiS)	Za (10) Przeciw (19) Się wstrzymał? (1)	Rząd	VII	1066	Projekt ustawy o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	Komisja Spraw Wewnętrznych
7 marca 2013	Robert Biedroń (RP)	Za 7 głosów, przeciwko 22 i 5 głosów wstrzymujących się.	Rząd	VII	1130	Projekt Ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych	Komisje: Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka
13 marca 2013	Stanisław Szwed (PiS)	Dwa głosy za. Przeciw – sześć. Dwa głosy wstrzymujące się.	Rząd / Sejm	VII	1105 / 1116	Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (druk nr 1105) oraz projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy (druk nr 1116).	Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach
22 października 2013	Przemysław Wipler (niez.)	Wobec szybkiego zamknięcia posiedzenia zaprotestował poseł spoza składu Komisji Przemysław Wipler (niez.), oświadczając, iż zamierzał zgłosić wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego.	Prezydent	VII	1699	Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw	Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
4 grudnia 2013	Beata Szydło (PiS)	Za 23 głosy, przeciw 30 głosów, nikt się nie wstrzymał	Rząd	VII	1946	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych	Komisja Finansów Publicznych
22 stycznia 2014	Krzysztof Jurgiel (PiS)	12 parlamentarzystów „za”, 14 – „przeciw” i 3 się wstrzymało	Sejm	VII	1659	Projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
23 stycznia 2014	Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	23 głosy „za”, 41 głosów – „przeciw”, brak głosów wstrzymujących się.	Rząd	VII	2041	projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach	Komisje: Finansów Publicznych oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Na czyj wniosek zwołanie	Wynik głosowania	Czyja ustawa	kadencja sejm	nr druku	Przedmiot ustawy	Komisja(c) głosująca o wysłuchaniu
6 lutego 2014	Włodzimierz Bernacki (PiS)	8 głosów za, 17 przeciw, 1 wstrzymujący się / 8 głosów za, 17 przeciw, 1 wstrzymujący się	Rząd	VII	2085, 2086	Projekty ustaw: o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw	Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
6 maja 2014	Piotr Paweł Bauć (TR) oraz poseł Przemysław Wiplera (niez.)	6 głosów za, 16 głosów przeciwnych, 0 głosów wstrzymujących się.	Rząd	VII	2315	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
10 czerwca 2014	Andrzej Adamczyk (PiS)	Popiera (7) przeciw (12) się wstrzymał (0)	Rząd	VII	2444	Projekt ustawy o charakterystyce energetycznej budynków.	Komisja Infrastruktury
18 lutego 2015	Wincenty Elsner (SLD)	Za (3) Kto jest przeciw? (10) Kto wstrzymał się od głosu? (0)	Prezydent / Sejm	VII	3084 i 3131	Projekty prezydencki oraz poselski ustaw o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy	Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach
13 stycznia 2015	Józefa Hryniewicz (PiS)	"Za" 8 głosów. „Przeciw” 11. Wstrzymało się 0.	Prezydent	VII	3027	Projekt ustawy o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz niektórych innych ustaw	Komisja Administracji i Cyfryzacji
19 marca 2015	Beata Mazurek (PiS)	Za (6) Przeciwny (12) Wstrzymał od głosu (0)	Sejm	VII	3184	Projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10 września 2015	Wanda Nowicka (niezrzeszona)	Dwóch posłów za, dwudziestu dwóch przeciw, pięciu się wstrzymało	Sejm	VII	3744	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw	Komisje: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
21 grudnia 2015	Marek Wójcik (PO)	Kto jest za? (14) Kto jest przeciw? (14) Kto się wstrzymał? (1)	Sejm	VIII	119	Projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw	Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
22 grudnia 2015	Katarzyna Lubnauer (N), Joanna Kluzik-Rostkowska (PO)	za – 11 posłów, przeciw – 34, 3 posłów wstrzymało się od głosu	Sejm	VIII	106	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	Komisje: Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14 stycznia 2016	Borys Budka (PO)	Kto jest za (7) Kto jest przeciwny? (16) Kto się wstrzymał od głosu? (1)	Sejm	VIII	162 i 162-A	Projekt ustawy – Prawo o prokuraturze	Komisja sprawiedliwości i Praw Człowieka

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Na czyj wniosek zwołanie	Wynik głosowania	Czyja ustawa	kadencja sejm	nr druku	Przedmiot ustawy	Komisja(c) głosująca o wysłuchaniu
30 marca 2016	Paweł Olszewski (PO)	wniosek odrzucony ponieważ, w momencie jego złożenia już, rozpoczęto szczegółowe prace nad ustawą	Sejm	VIII	315	Projekt ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych	Komisja Infrastruktury
17 maja 2016	Jarosław Sachajko (Kukiz15)	Za wnioskiem 9 osób, przeciwko 15, nikt się nie wstrzymał.	Sejm	VIII	478	Projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodzie fizjoterapeuty	Komisja Zdrowia
20 maja 2016	Marek Wójcik (PO), Mirosław Suchoń (N) i Anna Maria Siarkowska (Kukiz15)	W głosowaniu łącznym (18 głosów za i 19 przeciw) wnioski zostały odrzucone.	Rząd	VIII	516	Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw	Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
21 czerwca 2016	Robert Kropiwnicki (PO)	Kto jest za pozytywnym rozpoznaniem wniosku? (7) Kto jest przeciw? (13) Kto się wstrzymał od głosu? (0)	Obywatele / Sejm	VIII	550, 558, 569, 129	Obywatelskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 550), poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 569) oraz poselski projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 129)	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
5 lipca 2016	???. W biuletynie z posiedzenia jest tylko adnotacja: "został złożony wniosek o przeprowadzenia wysłuchania publicznego"	Za przyjęciem wniosku głosowało 7 osób, przeciw 22 osoby, nikt się nie wstrzymał.	Rząd	VIII	615	Projekt ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej	Komisja Finansów Publicznych
21 września 2016	Rafał Wójcikowski (Kukiz15)	14 głosów za, 18 przeciw, nikt się nie wstrzymał.	Rząd	VIII	795	Projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw	Komisja Finansów Publicznych
22 września 2016	Janusz Cichoń (PO)	13 głosów za, 22 przeciw, 2 wstrzymujące się	Sejm	VIII	826, 827	Projekty ustaw: o Krajowej Administracji Skarbowej, Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej	Komisja Finansów Publicznych

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Na czyj wniosek zwołanie	Wynik głosowania	Czyja ustawa	kadencja sejm	nr druku	Przedmiot ustawy	Komisja(c) głosująca o wysłuchaniu
5 października 2016	Joanna Scheuring-Wielgus, Kamila Gasiuk-Pihowicz (N), kilkunastu posłów PO	Wnioski o wysłuchanie pozostały nierozpatrzone w związku z odrzuceniem projektu ustawy.	Obywatel	VIII	784	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
17 października 2016	Robert Kropiwnicki (PO)	Za wysłuchaniem publicznym opowiedziało się 10 posłów, przeciwnych było 14 nikt się nie wstrzymał od głosu.	Sejm	VIII	880	Projekt ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
27 października 2016	Robert Kropiwnicki (PO)	Za wnioskiem o wysłuchanie publiczne głosowało 5 posłów. Przeciw było 12 i 2 wstrzymało się od głosu.	Rząd	VIII	851	Projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
3 listopada 2016	Joanna Augustynowska (N)	Wniosek nie spełniał wymogów regulaminowych (brak wskazania daty i godziny przeprowadzenia wysłuchania publicznego).	Rząd	VIII	968	Projekt ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i ich rodzin „Za życiem”	Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
16 listopada 2016	Robert Kropiwnicki (PO)	Za wysłuchaniem publicznym opowiedziało się 6 posłów, przeciw było 13, nikt się nie wstrzymał od głosu.	Sejm	VIII	963	projekt ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
30 listopada 2016	Krystyna Szumilas (PO), Krystian Jarubasa (PSL) i Katarzyna Lubnauer (N).	Za 26, przeciw 39, zero wstrzymujących się.	Rząd	VIII	1030, 1031	Prawo oświatowe (druk nr 1030), Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (druk nr 1031)	Komisje: Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
7 grudnia 2016	Robert Kropiwnicki (PO)	Kto jest za (5) Kto jest przeciw? (14) Kto się wstrzymał od głosu? (0).	Sejm	VIII	1059	Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego	Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka

Dekada publicznego wysłuchania w Polsce

Data głosowania o wysłuchaniu	Na czyj wniosek zwołanie	Wynik głosowania	Czyja ustawa	kadencja sejm	nr druku	Przedmiot ustawy	Komisja(c) głosująca o wysłuchaniu
13 grudnia 2016	Jarosław Sachajko (Kukiz15)	8 posłów za, 20 przeciw, nikt się nie wstrzymał.	Rząd	VIII	1042	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie	Komisje: Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13 grudnia 2016	Klub Poselski Nowoczesna, grupa posłów klubu PO	wniosek N: 22 głosy za, 29 głosów przeciw, 0 głosów wstrzymujących się. Wniosek PO: 22 głosy za, 33 głosy przeciw, 0 głosów wstrzymujących się.	Rząd	VIII	1061	Projekt ustawy 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	Komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Polityki Społecznej i Rodziny
14 grudnia 2016	Gabriela Lenartowicz (PO)	Za 3 posłów, 17 przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu.	Sejm	VIII	1143	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw	Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14 grudnia 2016	Paweł Kobyliński (N)	Kto jest za (4) Kto jest przeciw? (6) Dziękuję. Kto się wstrzymał? (0)	Sejm	VIII	1126	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne	Komisja Nadzwyczajna do spraw deregulacji
23 lutego 2017	Posel Gabriela Lenartowicz (PO)	Za 6 posłów, 16 przeciw, 2 posłów wstrzymało się od głosu.	Sejm	VIII	1127	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska	Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
22 marca 2017	Gabriela Lenartowicz (PO), Elżbieta Stępień (N)	Za 10 posłów, 16 przeciw, 1 poseł wstrzymał się od głosu.	Sejm	VIII	1334	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody	Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

11. Załącznik III Wysłuchania publiczne w amerykańskim porządku prawnym i zwyczaju

Polskie teksty o wysłuchaniu publicznym w USA nie są obciążone nadmierną liczbą odniesień do praktyki wysłuchań w USA, nowożytnym kraju pochodzenia tej instytucji i nie czerpią z przebogatej literatury o wysłuchaniach publicznych w USA. Okolicznością łagodzącą może być wielość rodzajów wysłuchań w USA oraz objętość literatury idąca w tysiące publikacji.

Poniżej daję krótką systematykę i opis wysłuchań publicznych w USA. Opis ten czytać należy ze świadomością, iż każde uogólnienie nt. wysłuchań publicznych w USA poza kongresem jest błędne. Zdecentralizowana i podzielona władza amerykańska tworzy system, gdzie każda agencja federalna, każdy stan i miasteczko ma swoje reguły zwoływania, organizowanie i prowadzenia wysłuchań publicznych. A nawet uogólnienia dotyczące wysłuchań w samej izbie reprezentantów czy senacie USA, są ryzykowne, gdyż każdy komitet izby czy senatu ma własny regulamin, z własnymi regułami wysłuchań, które mogą, ale nie muszą być podobne.

Nieprawdą jest, pojawiający się czasem w wypowiedziach polskich autorów pogląd o tym jakoby, wysłuchania publiczne w USA był mało sformalizowane i pozbawione zasad i procedur, jak np. u Iwony Wróblewskiej:¹³³

do wysłuchania publicznego. Wysłuchanie publiczne najobszerniej wykorzystywane jest w krajach anglosaskich. Charakterystyczną cechą rozwiązań w tym zakresie w Stanach Zjednoczonych czy w Wielkiej Brytanii jest znaczna różnorodność form wysłuchiwania opinii publicznej przy jednoczesnym braku sprecyzowanych i sformalizowanych w aktach normatywnych zasad i procedur wskazujących, jak mają być one organizowane, a tym samym mogących stanowić wzór czy choćby źródło informacji przy wprowadzaniu omawianej instytucji do innych porządków prawnych⁷. Z tego zapewne wzglę-

Źródła prawa w amerykańskim porządku prawnym są o wiele szersze niż u nas. Rzeczywiście jest w USA relatywnie niewiele (tj. dziesiątki) regulacji wysłuchań publicznych w randze ustaw czy to federalnych czy stanowych, a tam gdzie istnieją są one dość lakoniczne. Są jedna uzupełnione tysiącami regulaminów i aktów niższego rzędu oraz precedensem sądowym i zwyczajem politycznym. Zwyczaj ten jest skodyfikowany w dziesiątkach publikacji, często wielotomowych, spisujących praktyki i zwyczaje parlamentów angielskich, amerykańskich, a z czasem i innych.

Dla polskiego prawnika publikacje te często nie wydają się być źródłem prawa. Przykładowo „Robert’s Rules of Order”¹³⁴, którego pierwsze wydanie opublikował Henry Roberts w 1876, jest do dziś w wydaniach uaktualnionych wykorzystywane jako źródło reguł i procedur podczas wysłuchań publicznych na poziomie lokalnym oraz w czterech stanach. Roberts pisząc pierwsze wydanie swoich „Rules” nie miał ambicji tworzyć źródła ogólnie obowiązującego prawa. Roberts poproszony o prowadzenie spotkań w swoim kościele szukał reguł, które pozwolą sprawnie prowadzić publiczne spotkania. Owocem jego dociekań stała się książka, która choć sama w sobie nie jest prawem i miała być przeznaczona do prowadzenia spotkań publicznych w organizacjach prywatnych, jest do dziś wykorzystywana

¹³³ Iwona Wróblewska, Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110). s. 91

¹³⁴ Henry Martyn Roberts, Pocket Manual of Rules of Order for Deliberative Assemblies, 1876

jako wiążące źródło zasad i procedur prowadzenia wielu wysłuchań publicznych przez władze różnego szczebla i rodzaju.

Swój subiektywny przegląd źródeł o zasadach i procedurach obowiązujących podczas wysłuchań publicznych dałem w następnym załączniku: „12. Załącznik IV Wybór publikacji o amerykańskim wysłuchaniu publicznym”.

Błędem jest również wywodzenie publicznych wysłuchań przed kongresem USA oraz innymi władzami z pierwszej poprawki do konstytucji, jak czyni to Przemysław Kulawczuk¹³⁵

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

W USA pierwsza poprawka do Konstytucji gwarantuje obywatelom m.in. wolność wypowiedzi, komunikowanie się za pomocą różnego rodzaju mediów, wolność stowarzyszania się i możliwość przekazywania petycji władzom publicznym. Wspomniana poprawka, gwarantująca możliwość przekazywania petycji, jest podstawowym aktem prawnym, zapewniającym możliwość przedstawiania stanowiska w procesie legislacyjnym. W oparciu o wymienione gwarancje konstytucyjne, w USA wykształciła się instytucja przesłuchań publicznych (*public hearings*), prowadzonych przez wszystkie instancje władzy publicznej. Regulacje dotyczące prowadzenia przesłuchań są zawarte w statutach poszczególnych instytucji i organów władzy publicznej. W przypadku Kongresu, ogłoszenie o publicznych

Wysłuchania publiczne są w USA instytucją przedkonstytucyjną. Były praktykowane w legislaturach kolonialnych. Co ważniejsze wysłuchanie publiczne jest przejawem władzy kongresu, a nie prawem obywateli. Wysłuchanie nie może wywodzić się pierwszej poprawki przyznającej obywatelom wolność wypowiedzi. Prawo wzywania świadków przez kongres jest uznawane przez autorów amerykańskich za *inherent and unamed power of congress*¹³⁶ – uprawnienie kongresu wynikające z jego władzy tworzenia prawa. Co jeszcze ważniejsze petycja i wysłuchanie to dwie różne instytucje, które funkcjonowały równolegle zarówno w kolonialnej Ameryce jak i na początku istnienia republiki amerykańskiej – petycje zostały usunięte z obrotu prawnego i zwyczaju politycznego – jak opisuję to wyżej (2.2.2 Drugie wysłuchanie w Sejmie – granice dla wysłuchań w polskim porządku konstytucyjnym) za Stephenem Higginsonem¹³⁷. Wysnuwanie genezy wysłuchań publicznych z prawa petycji, jest ahistorycznym chciejstwem niektórych naszych autorów pragnących zapisanemu w naszej polskiej konstytucji prawo petycji nadać wymiar ustawowy.

Podobnie z wysłuchaniami na poziomie lokalnym. Tradycja *town hall meetings* w Nowej Anglii jest przedkonstytucyjna. A jeśli już szukać konstytucyjnych źródła wysłuchań na poziomie stanowym i lokalnym, to jest nim nie pierwsza poprawka, a due proces clause (piąta i czternasta poprawka). Due proces clause stanowi, iż władza pozbawiając obywatela życia, wolności czy majątku muszą przestrzegać sprawiedliwych procedur. Sprawiedliwe procedury przede wszystkim oznacza prawo do usłyszenia zarzutu czy propozycji ograniczenia praw oraz możliwość odpowiedzi na zarzut czy propozycję. To właśnie due proces clause jest

¹³⁵ Mieczysław Bąk. Przemysław Kulawczuk, Anna Szcześniak (red), *Dobre Rządzenie Poprzez Wkład Społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*. „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”. 2011 s. 144

¹³⁶ Patrz np.: Harvard Law Review, *The Power of Congress to Investigate and to Compel Testimony*, Harvard Law Review, Vol. 70, No. 4 (Feb., 1957), s. 671-685 – oraz wyroki sądu najwyższego USA jak np. *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 1880, czy *McGrain v. Daugherty* 273 U.S. 135 (1927)

¹³⁷ Stephen A. Higginson, *A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances*, The Yale Law Journal, Vol. 96, No. 1 (Nov., 1986), s. 142-166

podstawą sądowego podważania decyzji władz podjętych bez wysłuchania, a nie pierwsza poprawka¹³⁸.

Poniżej zarysowuję systematykę wysłuchań publicznych w USA w oparciu o przyporządkowanie ich do jednej z gałęzi władzy lub jej szczebli:

	Wykonawcza	Prawodawcza	Sądownicza
Federalna	Prezydent Agencje władzy wykonawczej	Senat Izba Reprezentantów Komitety Senatu Komitety Izby reprezentantów	Sąd najwyższy Sądy federalne
Stanowa	Gubernator Agencje władzy wykonawczej	Parlamenty stanowe	Sądy stanowe
Lokalna	hrabstwo, miasto, dzielnice, itp.	hrabstwo, miasto, dzielnice, itp.	Sądy lokalne

Jednak systematyka wysłuchań publicznych nie może być tak jasna, jak sugeruje powyższa tabela. Amerykańska koncepcja podziału władz, zakłada wzajemne zakleszczenie władz i przesuwanie granic pomiędzy nimi w wyniku tarć politycznych. W rezultacie wiele ciał publicznych ma cechy więcej niż jednej władzy. Wysłuchania dzielą się nie tylko na judicial, administrative legislative – ze względu na władzę organizującą wysłuchanie. Ale również dzielą się na adjudicatory i legislative – ze względu na charakter wysłuchania, przy czym granica pomiędzy jednym rodzajem, a drugim może być płynna. Ponadto procedury stosowane przez te władze w wysłuchania po części wywodzą się z common law, a po części z prawa stanowionego, często stosowane są zamiennie, a czasem jako uzupełnienie, a gdy ewoluują zapożyczają nawzajem od siebie niektóre istotne elementy.

Przykładowo agencje władzy wykonawczej nie tylko stosują prawo, ale również je tworzą. Niektóre wysłuchania przed tymi agencjami mają charakter jednostkowych decyzji administracyjnych, inne wysłuchania tworzą normy ogólnie obowiązujące, a jeszcze inne mają charakter „politycznego” dociekania prawdy. Procedura niektórych wysłuchań zawiera większość elementów zabezpieczających wymaganych w sądach powszechnych i są one prowadzone przez Administrative Law Judges, inne mają niektóre elementy procedury sądowej a prowadzone są przez Administrative Judges czy Administrative Adjudicators, jeszcze inne prowadzone są wedle procedury, którą przyjęła sobie lokalna agencja i prowadzone są przez panele członków władz lokalnych i obywateli.

Niektóre wysłuchania publiczne przed agencjami władzy wykonawczej mają w większym lub mniejszym stopniu charakter postępowania przed sądem administracyjnym, inne wydania decyzji administracyjnej, a jeszcze inne nie mają żadnej analogii w naszym porządku prawnym.

Mają też różną wagę prawną i polityczną. A o samą ich wagę sprzeczą się autorzy amerykańscy¹³⁹:

¹³⁸ Patrz np. *Londoner v. Denver* 210 U.S. 373 (1908),

¹³⁹ Richard L. Wexler, *The Public Hearing In Federal & State Legislation*, *Administrative Law Review*, Vol. 21, No. 2 (FEBRUARY, 1969), s. 165

The development of the public hearing has been an anachronism of American Law. Springing, as it has, as the outgrowth of the phenomenal rise of administrative law in American jurisprudence, the public hearing has been like an abandoned child: conceived by countless Congresses and state legislatures, then quickly and veritably abandoned on the judicial doorstep. The reaction of the judiciary upon "opening its door" has varied from holdings that hearing requirements are "intended to secure the individual from the arbitrary exercise of the powers of government, unrestrained by the established principles of private rights and distributive justice"¹⁴⁰ to the interesting commentary that a public hearing is no more and no less than ". . . a gratuity on the part of the legislature."¹⁴¹

Spory te nie wynikają bynajmniej z braku wiedzy czy zrozumienia, ale odzwierciedlają spory o zakres i rolę państwa w regulowaniu życia obywateli. Konserwatyści na początku XX kładli nadzieję na ochronę przed reformatorami socjalnymi w sędziach. Socjalni reformatorzy, widzieli możliwość zmian poprzez uprawnienie agencji władzy wykonawczej do podejmowania decyzji. Często kompromisem w tych sporach były wysłuchania publiczne w agencjach władzy wykonawczej. Stanowią one swoiste amerykańskie połączenie decyzji administracyjnych z sądownictwem administracyjnym.

11.1. Wysłuchania w kongresie USA

Izba reprezentantów i senat kongresu USA odrębnie regulują wysłuchania. W niniejszym opisie koncentruję się na izbie reprezentantów, jedynie podając informacje o wysłuchaniach w senacie, gdy uznałem je za istotne lub ciekawe dla polskiego czytelnika.

Zasady prowadzenia wysłuchań publicznych wyłożone są w Rules of the House of Representatives¹⁴⁰ w punktach H.R. XI.2(g) do XI.2(p). Wysłuchania są co do zasady otwarte¹⁴¹ dla publiczności, tj. każdy w ramach limitu miejsc, może się zgłosić i przysłuchiwać posiedzeniom komitetów prowadzących wysłuchania jako obserwator:

(2)(A) Each hearing conducted by a committee or subcommittee (other than the Committee on Ethics or its subcommittees) shall be open to the public, including to radio, television, and still photography coverage, except when the committee or subcommittee, in open session and with a majority present, determines by record vote that all or part of the remainder of that hearing on that day shall be closed to the public because disclosure of testimony, evidence, or other matters to be considered would endanger national security, would compromise sensitive law enforcement information, or would violate a law or rule of the House.

¹⁴⁰ Clerk of the House of Representatives, Rules Of The House Of Representatives, One Hundred Fifteenth Congress, January 5 2017

¹⁴¹ HR XI.2(g)(2)(A) 2017

Komitety izby reprezentantów starają się, by w miarę możliwości świadkowie treść swoich wystąpień przesyłali przed wysłuchaniem na piśmie, a samo ich wstępne wystąpienie miało charakter streszczenia¹⁴²:

(5)(A) Each committee shall, to the greatest extent practicable, require witnesses who appear before it to submit in advance written statements of proposed testimony and to limit their initial presentations to the committee to brief summaries thereof.

Świadkowie z sektora prywatnego mają obowiązek przestawić informacje o sobie, w tym życiorys oraz informacje o środkach otrzymanych od rządu federalnego i rządów zagranicznych:¹⁴³

(B) In the case of a witness appearing in a nongovernmental capacity, a written statement of proposed testimony shall include a curriculum vitae and a disclosure of any Federal grants or contracts, or contracts or payments originating with a foreign government, received during the current calendar year or either of the two previous calendar years by the witness or by an entity represented by the witness and related to the subject matter of the hearing.

(C) The disclosure referred to in subdivision (B) shall include—

(i) the amount and source of each Federal grant (or subgrant thereof) or contract (or subcontract thereof) related to the subject matter of the hearing; and

(ii) the amount and country of origin of any payment or contract related to the subject matter of the hearing originating with a foreign government.

Regulaminy poszczególnych komitetów precyzują z jakim wyprzedzeniem świadek powinien dostarczyć te informacje, zazwyczaj na 24 do 72 godzin przed wystąpieniem na wysłuchaniu¹⁴⁴, komu i w ilu egzemplarzach. Informacje te są publikowane najpóźniej w jeden dzień po wysłuchaniu świadka¹⁴⁵.

Wysłuchania w kongresie pełnią cztery funkcję prawotwórcze, kontrolne, dochodzeniowe, nominacyjne¹⁴⁶. Trzy pierwsze przeprowadzane są w izbie reprezentantów. A wszystkie

¹⁴² HR XI.2(g)(5)(A) 2017

¹⁴³ HR XI.2(g)(5)(B) 2017

¹⁴⁴ Thomas P. Carr, Hearings in the House of Representatives: A Guide for Preparation and Procedure, RL30539, Congressional Research Service, 2006, s 11

¹⁴⁵ HR XI.2(g)(5)(D) 2017

¹⁴⁶ Valerie Heitshusen, Types of Committee Hearings, Congressional Research Service, 98-317, August 10, 2015

cztery w senacie. Jest to rozróżnienie funkcjonalne, ponieważ różne rodzaje przesłuchań są prowadzone na podstawie tych samych przepisów izby (House Rule X, clauses 2 & 3, House Rule XI, clauses 2, 4, & 5) oraz senatu (Senate Rule XXVI). Ponadto jedno wysłuchanie może mieć więcej niż jedną funkcję (np. prawotwórcza i dochodzeniowa) oraz mogą być organizowane wspólne wysłuchania przez więcej niż jeden komitet.

Wysłuchania prawotwórcze są podejmowane w oczekiwaniu prac nad ustawą, ale rozpoczęcie prac nad ustawą przez komitet nie jest wymagane do ogłoszenia wysłuchania. Każdy komitet, który będzie zajmował się ustawą może przeprowadzić własne wysłuchanie publiczne na jej temat. Przeprowadzenie wysłuchania nie zobowiązuje komitetu do uwzględnienia jakichkolwiek wniosków czy informacji uzyskanych z wysłuchania w pracach nad ustawą.

Wysłuchania kontrolne są przeprowadzane, w celu sprawdzenia wykonania ustaw czy szerzej sposobu prac agencji władzy wykonawczej, bywa też sposobem zdyscyplinowania agencji, które przejawiają zbyt niską skłonność do współpracy z komitetem kongresu.

Wysłuchania dochodzeniowe zwoływane są do zbadania zarzutów stawianych osobom publicznym bądź prywatnym, które to zarzuty mogą tworzyć konieczność uchwalenia nowych ustaw. To zastrzeżenie, o konieczności uchwalenia ustaw, wynika z amerykańskiej koncepcji podziału władzy, gdzie dochodzenie prawdy i ustalanie winy jest domeną władzy wykonawczej i sądowniczej. Komitet dochodzeniowy kongresu może działać, tylko pod osłoną twierdzenia o konieczności wypracowania ustawy w odpowiedzi na postrzegany problem.

Co do zasady jakiegokolwiek nieprawdziwe wypowiedzi świadka na wysłuchaniu publicznym mogą skutkować sankcjami prawnymi ze względu samoistne prawo kongresu do karania za jego obrazę (ang. *inherent contempt power of congress*). Ale podczas wysłuchań publicznych będących dochodzeniami częściej niż podczas innych wysłuchań zaprzysięga się świadków, co grozi im dodatkowymi sankcjami za składanie fałszywych zeznań, utrudnianie dochodzenia czy krzywoprzysięstwo.

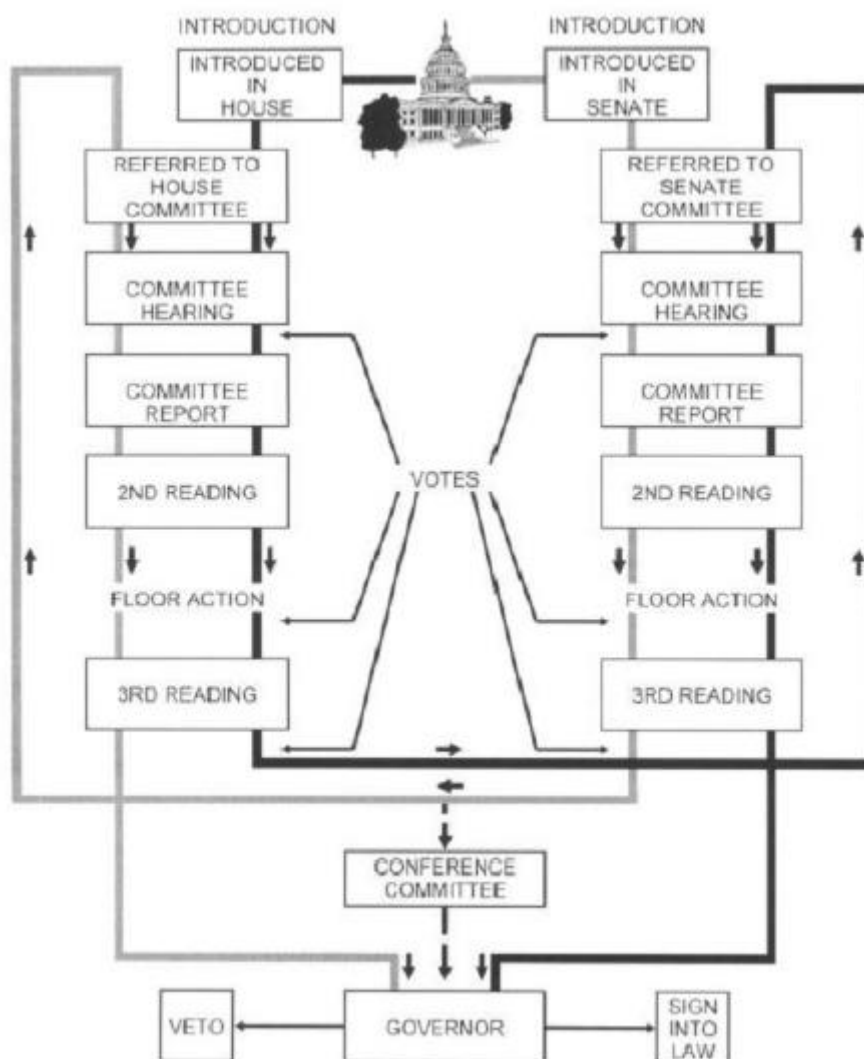
Wysłuchania nominacyjne wynikają z konstytucyjnej konieczności uzyskania przez prezydenta „rady i zgody” Senatu na nominacje najwyższych urzędników władzy wykonawczej oraz sędziów sądu najwyższego. Dają senatorom okazję do zadania kandydatom i innym świadkom udzielającym informacji o kandydatach pytań oraz do pozyskań dokumentów takich, jak np. raporty FBI na temat kandydata.

11.2. Wysłuchania w parlamentach stanowych

W każdym stanie, parlament stanowy, a czasem stanowa konstytucja, reguluje parlamentarne wysłuchania po swojemu. Nie znam wszystkich stanowych uregulowań wysłuchań publicznych, ani nie znam prac podsumowujących i porównujących regulacje poszczególnych stanów w zakresie wysłuchań publicznych. Poniżej ilustruję różnorodność wysłuchań w legislaturach poszczególnych stanów na kilku wybranych przykładach, z trzech mniejszych stanów i dwóch największych.

11.2.1. Montana – obowiązkowe wysłuchanie

W stanie Montana wysłuchanie publiczne i praca w komisji nad ustawą są tożsame. Publiczne wysłuchanie jest de facto obowiązkowe przy każdej ustawie, gdyż odbywa się podczas posiedzenia komisji (committee hearing):



Źródło: A Legislator's Handbook 2015, 18th Edition, November 2014,
Montana Legislative Services Division, s. 46

Takie uregulowanie wynika z konstytucji stanowej Montany, która stanowi, iż obywatele mają mieć udział i wpływ na decyzje władz. Artykuł drugi¹⁴⁷ konstytucji stanu Montana gwarantuje obywatelom udział w oraz informację o decyzjach władz:

Section 8. RIGHT OF PARTICIPATION. The public has the right to expect governmental agencies to afford such reasonable opportunity for citizen participation in the operation of the agencies prior to the final decision as may be provided by law.

Section 9. RIGHT TO KNOW. No person shall be deprived of the right to examine documents or to observe the deliberations of all public bodies or agencies of state government and its subdivisions, except in cases in which the demand of individual privacy clearly exceeds the merits of public disclosure.

Natomiast artykuł piąty konstytucji stanu Montana¹⁴⁸ gwarantuje obywatelom prawo wejścia na posiedzenia stanowego parlamentu oraz prawo wejścia na posiedzenia komisji i na wysłuchania przeprowadzane w legislaturze:

¹⁴⁷ The Constitution Of The State Of Montana, Article II Declaration Of Rights, Section 8, Section 9

Section 10. **ORGANIZATION AND PROCEDURE.** (1) Each house shall judge the election and qualifications of its members. It may by law vest in the courts the power to try and determine contested elections. Each house shall choose its officers from among its members, keep a journal, and make rules for its proceedings. Each house may expel or punish a member for good cause shown with the concurrence of two-thirds of all its members.

(2) A majority of each house constitutes a quorum. A smaller number may adjourn from day to day and compel attendance of absent members.

(3) The sessions of the legislature and of the committee of the whole, all committee meetings, and all hearings shall be open to the public.

(4) The legislature may establish a legislative council and other interim committees. The legislature shall establish a legislative post-audit committee which shall supervise post-auditing duties provided by law.

(5) Neither house shall, without the consent of the other, adjourn or recess for more than three days or to any place other than that in which the two houses are sitting.

Niewielka populacja licząca niecały milion obywateli ułatwia bezpośredni udział obywateli w pracach legislatury.

11.2.2. Maine – każdy może się wypowiedzieć, chyba że przewodniczący zadecyduje inaczej

Maine to stan podobnie mały jak Montana, bo liczący zaledwie 1,3 miliona mieszkańców. Na wysłuchania publiczne w stanowej legislaturze, również może się zgłosić każdy mieszkaniec.

Konstytucja Maine wymaga wysłuchań jedynie w sprawach ustalania granic okręgów wyborczych¹⁴⁹ oraz odwoływania urzędników¹⁵⁰. Regulacje niższego rzędu jak Joint Rules oraz Committee Rules Of Procedure¹⁵¹, precyzują, że wysłuchania w innych sprawach mogą, ale nie muszą się odbyć, a decyzja o wysłuchaniu podejmowana jest przez przewodniczących Izby i Senatu, lub w głosowaniu komisji:

Rule 304. Procedures for Public Hearings and Work Sessions.

At the beginning of each legislative biennium, the presiding officers shall establish procedures that govern public hearings, work sessions and confirmation hearings. Once established, copies of the procedures must be sent to the committees, the Secretary of the Senate, the Clerk of the House and the Executive Director of the Legislative Council. A committee by majority vote may make exceptions to the rules and notify the presiding officers of exceptions to the rules. Final committee rules must be posted and made available upon request at all public hearings and work sessions.

The rules of procedure in committee are the same as the rules of the Senate and the House of Representatives to the extent applicable. Committee procedures must be consistent with these rules.

The presiding chair shall decide all questions of order, subject to appeal to the committee. The chair's ruling stands unless overruled by a majority vote of the committee membership.

Scheduling of bills to be considered in public hearings and work sessions must be arranged by the Senate chair with the agreement of the House chair; if agreement is not reached, the committee shall decide by majority vote of the membership.

At public hearings, the chair may limit testimony as necessary for the orderly conduct of the hearing. Members may question witnesses to clarify testimony and to elicit helpful and pertinent information. While aggressive and probing questions may sometimes be appropriate, members shall exhibit respect for the witnesses and for one another. Members shall refrain from interrogation that is argumentative, oppressive, repetitive or unnecessarily embarrassing to hearing participants. Advocacy and discussion among members are not appropriate at public hearings. A committee member who is the primary sponsor of a bill and any member who testifies for or against the bill should ordinarily refrain from questioning other witnesses.

¹⁴⁸ The Constitution Of The State Of Montana, Article V The Legislature

¹⁴⁹ Konstytucja Stanu Maine: Section 1-A. Legislature to establish Apportionment Commission; number of quorum; compensation of commission members; commission's budget; division among political parties

¹⁵⁰ Konstytucja Stanu Maine: Section 5 Removal by Impeachment or Address

¹⁵¹ Office of Policy & Legal Analysis, 128th Maine Legislature, Committee Rules Of Procedure

Joint Rules oraz Committee Rules Of Procedure precyzują dodatkowe wymogi proceduralne, jak wymóg ogłoszenia publicznego wysłuchania na dwa weekendy przed wysłuchaniem:

Rule 305. Scheduling Public Hearings and Work Sessions.

At the beginning of the regular session, the presiding officers shall jointly establish authorized meeting days for committees to hold their public hearings and work sessions, taking into consideration the availability of assigned staff and hearing rooms.

Committees may meet only on authorized meeting days unless the presiding officers authorize an exception in writing. Each committee shall distribute a detailed list of hearings and work sessions that have been scheduled for the following week to all committee members. This schedule must also be posted outside the committee room. Notice of a committee's public hearings and work sessions must be posted each day in the State House and the Cross Building. A committee may not hold a hearing or conduct a work session for which notice has not been posted.

Public hearings must be advertised 2 weekends in advance of the hearing date. All exceptions must be approved by both presiding officers.

The committee shall direct the committee clerk to notify all sponsors of the bill of the public hearing and work session on the bill.

It is the intent of the Legislature that a person not be denied access to committee public hearings and work sessions because of a disability. Committees shall provide reasonable access for disabled persons to their proceedings and allow adequate time for participation by disabled persons.

Wypowiedzi na wysłuchaniu mogą, ale nie muszą być składane pod przysięgą. Celem samego wysłuchania jest przedstawienie zamierzeń prawodawcy oraz wysłuchanie opinii obywateli.¹⁵²

The Senate or House chair usually presides at the public hearing. According to the Joint Rules (Rule 306), a quorum of seven committee members is required to hold a public hearing. The hearing provides an opportunity for legislative sponsors to explain the purpose of the bill and members of the general public, state officials and lobbyists to express their views on the bill.

11.2.3. Arkansas – każdy może się wypowiedzieć, po uzyskaniu zgody komisji

W stanach nieco ludniejszych niż Montana czy Maine, jak Arkansas, który liczy niecałe 3 miliony ludności wystąpienie na publicznym wysłuchaniu jest zazwyczaj regulowane formułą, że każdy może się wypowiedzieć, pod warunkiem, że uzyska zgodę członków komisji. Artykuł 5 § 13 konstytucji stanowej Arkansas stanowi, że posiedzenia stanowego parlamentu oraz jego komisji są otwarte dla publiczności:

§ 13. Sessions to be open.

The sessions of each house, and of committees of the whole, shall be open, unless when the business is such as ought to be kept secret.

A Rules of the House of Representatives¹⁵³ doprecyzowują, że wysłuchania podczas, których będą składane publiczne zeznania dostępne są dla publiczności:

¹⁵² Maine State Legislature, Legislators' Handbook. A Guide For Legislators: Procedures Services & Facts. 127th Maine Legislature, November 2014 18th Edition, s 21

11 60. Meetings and Hearings:
12 60.(a) All committee and subcommittee
13 meetings including but not limited to hearings
14 at which public testimony is to be taken,
15 (normally called “public hearings”) shall be
16 open to the public (Art. 5, Sec. 13) and shall
17 be scheduled at least eighteen (18) hours in
18 advance; agendas of bills, resolutions, and
19 other proposals to be considered at such meet-
20 ings shall be posted in a designated place at
21 least eighteen (18) hours in advance; but in
22 case of an emergency, a two-thirds (2/3) ma-
23 jority of the membership of the committee
24 may bring bills up for consideration upon no-
25 tice of not less than two (2) hours.

Ponadto Rules of the House of Representatives¹⁵⁴ dodają zapis stwierdzający, że każdy może się wypowiedzieć na wysłuchaniu publicznym, pod warunkiem, że uzyska zgodę członków komisji:

20 61.(a) All persons wishing to offer testi-
21 mony to a committee hearing shall be given a
22 reasonable opportunity to do so as determined
23 by a majority of the committee. An oral or
24 written statement shall not be a prerequisite to
25 offer testimony before a committee.
26 61.(b)(1) The committee shall have the
27 opportunity to ask questions of persons offer-
28 ing testimony.

11.2.4. Texas – obowiązkowe wysłuchanie publiczne w Senacie

O przeprowadzeniu publicznego wysłuchania w izbie przedstawicieli Teksasu decyduje przewodniczący komisji¹⁵⁵

¹⁵³ The Honorable Jeremy Gillam Speaker of the House, Rules of the House of Representatives, Committee Chairperson’s Manual and Committee Rules, and Joint Rules of the House and Senate of the State of Arkansas, Ninety-First General Assembly, str. 53

¹⁵⁴ The Honorable Jeremy Gillam Speaker of the House, Rules of the House of Representatives, Committee Chairperson’s Manual and Committee Rules, and Joint Rules of the House and Senate of the State of Arkansas, Ninety-First General Assembly, str. 54

¹⁵⁵ Rule 4, Organization, Powers, and Duties of Committees, Chapter A. Organization, Section 6. Duties of the Chair, RULES OF THE HOUSE, 85th Legislature, Texas Legislative Manual, 85th Legislature.

Section 6. Duties of the Chair — The chair of each committee shall:

- (1) be responsible for the effective conduct of the business of the committee;
- (2) appoint all subcommittees and determine the number of members to serve on each subcommittee;
- (3) in consultation with members of the committee, schedule the work of the committee and determine the order in which the committee shall consider and act on bills, resolutions, and other matters referred to the committee;
- (4) have authority to employ and discharge the staff and employees authorized for the committee and have supervision and control over all the staff and employees;
- (5) direct the preparation of all committee reports. No committee report shall be official until signed by the chair of the committee, or by the person acting as chair, or by a majority of the membership of the committee;
- (6) determine the necessity for public hearings, schedule hearings, and be responsible for directing the posting of notice of hearings as required by the rules;
- (7) preside at all meetings of the committee and control its deliberations and activities in accordance with acceptable parliamentary procedure; and
- (8) have authority to direct the sergeant-at-arms to assist, where necessary, in enforcing the will of the committee.

Komisja lub podkomisja tekszańskiej izby przedstawicieli może się spotkać w celu przeprowadzenia publicznego wysłuchania, odbycia formalnej sesji lub roboczego spotkania¹⁵⁶:

Section 10. Purposes for Meeting — A committee or a subcommittee may be assembled for:

- (1) a public hearing where testimony is to be heard, and where official action may be taken, on bills, resolutions, or other matters;
- (2) a formal meeting where the committee may discuss and take official action on bills, resolutions, or other matters without testimony; and
- (3) a work session where the committee may discuss bills, resolutions, or other matters but take no formal action.

Zwołanie publicznego wysłuchania musi być poprzedzone stosownymi ogłoszeniami¹⁵⁷:

Section 11. Posting Notice — (a) No committee or subcommittee, including a calendars committee, shall assemble for the purpose of a public hearing during a regular session unless notice of the hearing has been posted in accordance with the rules at least five calendar days in advance of the hearing. No committee or subcommittee, including a calendars committee, shall assemble for the purpose of a public hearing during a special session unless notice of the hearing has been posted in accordance with the rules at least 24 hours in advance of the hearing. The committee minutes shall reflect the date of each posting of notice. Notice shall not be required for a public hearing or a formal meeting on a senate bill which is substantially the same as a house bill that has previously been the subject of a duly posted public hearing by the committee.

¹⁵⁶ Rule 4, Organization, Powers, and Duties of Committees, Chapter A. Organization, Section 10. Purposes for Meeting, RULES OF THE HOUSE, 85th Legislature, Texas Legislative Manual, 85th Legislature.

¹⁵⁷ Rule 4, Organization, Powers, and Duties of Committees, Chapter A. Organization, Section 11. Posting Notice, RULES OF THE HOUSE, 85th Legislature, Texas Legislative Manual, 85th Legislature.

Posiedzenia komisji lub podkomisji izby przedstawicieli poza nielicznymi wyjątkami są otwarte dla publiczności, tj. obywatele Teksasu mają prawo wejść i przysłuchiwać się pracom¹⁵⁸:

Section 12. Meetings Open to the Public — All meetings of a committee or subcommittee, including a calendars committee, shall be open to other members, the press, and the public unless specifically provided otherwise by resolution adopted by the house. However, the General Investigating and Ethics Committee or a committee considering an impeachment, an address, the punishment of a member of the house, or any other matter of a quasi-judicial nature may meet in executive session for the limited purpose of examining a witness or deliberating, considering, or debating a decision, but no decision may be made or voted on except in a meeting that is open to the public and otherwise in compliance with the rules of the house.

Protokół z publicznego wysłuchania zawiera listę świadków¹⁵⁹:

Section 18. Minutes of Proceedings — (a) For each committee, including a calendars committee, the chair, or the member acting as chair, shall keep complete minutes of the proceedings in committee, which shall include:

- (1) the time and place of each meeting of the committee;
- (2) a roll call to determine the members present at each meeting of the committee, whether that meeting follows an adjournment or a recess from a previous committee meeting;
- (3) an accurate record of all votes taken, including a listing of the yeas and nays cast on a record vote;
- (4) the date of posting of notice of the meeting; and
- (5) other information that the chair shall determine.

(b) The minutes for each public hearing of a committee shall also include an attachment listing the names of the persons, other than members of the legislature, and the persons or entities represented by those persons, who were recognized by the chair to address the committee. The attachment shall also list the name of each person, other than a member of the legislature, who submitted to the committee a sworn statement indicating that the person was present in favor of, in opposition to, or without taking a position on the measure or other matter, but who because of the person's departure or other reason was not recognized by the chair to address the committee; provided that the omission of the name of such a person is not a sustainable question of order.

Izba przedstawicieli ma prawo wezwać na wysłuchanie publiczną każdą osobę przebywającą w Teksasie, a w razie potrzeby doprowadzić ją na wysłuchanie¹⁶⁰:

¹⁵⁸ Rule 4, Organization, Powers, and Duties of Committees, Chapter A. Organization, Section 12. Meeting Open to the Public, RULES OF THE HOUSE, 85th Legislature, Texas Legislative Manual, 85th Legislature.

¹⁵⁹ Rule 4, Organization, Powers, and Duties of Committees, Chapter A. Organization, Section 18. Minutes of Proceedings, RULES OF THE HOUSE, 85th Legislature, Texas Legislative Manual, 85th Legislature.

¹⁶⁰ Rule 4, Organization, Powers, and Duties of Committees, Chapter A. Organization, Section 21. Power to Issue Process and Summon Witnesses, RULES OF THE HOUSE, 85th Legislature, Texas Legislative Manual, 85th Legislature.

Section 21. Power to Issue Process and Summon Witnesses — (a) By a record vote of not less than two-thirds of those present and voting, a quorum being present, each standing committee shall have the power and authority to issue process to witnesses at any place in the State of Texas, to compel their attendance, and to compel the production of all books, records, and instruments. If necessary to obtain compliance with subpoenas or other process, the committee shall have the power to issue writs of attachment. All process issued by the committee may be addressed to and served by an agent of the committee or a sergeant-at-arms appointed by the committee or by any peace officer of the State of Texas. The committee shall also have the power to cite and have prosecuted for contempt, in the manner provided by law, anyone disobeying the subpoenas or other process lawfully issued by the committee. The chair of the committee shall issue, in the name of the committee, the subpoenas and other process as the committee may direct.

(b) The chair may summon the governing board or other representatives of a state agency to appear and testify before the committee without issuing process under Subsection (a) of this section. The summons may be communicated in writing, orally, or electronically. If the persons summoned fail or refuse to appear, the committee may issue process under Subsection (a) of this section.

Z wysłuchanie sporządza się raport streszczający ich przebieg i podający listę uczestników¹⁶¹:

Section 32. Form of Reports — (a) Reports of standing committees on bills and resolutions shall be made in duplicate, with one copy to be filed with the journal clerk for printing in the journal and the other to accompany the original bill.

(b) All committee reports must be in writing and shall:

(...)

(9) include a summary of the committee hearing on the bill or resolution;

(10) include a list of the names of the persons, other than members of the legislature, and persons or entities represented by those persons, who submitted to the committee sworn statements indicating that the persons were present in favor of, in opposition to, or without taking a position on the bill or resolution. The omission from the list of the name of a person who submitted a sworn statement regarding a bill or resolution but who was not recognized by the chair to address the committee is not a sustainable question of order;

Każda podkomisja oprócz kierowania się regułami izby przedstawicieli może tworzyć własne reguły postępowania¹⁶²:

Section 45. Rules Governing Operations — The Rules of Procedure of the House of Representatives, to the extent applicable, shall govern the hearings and operations of each subcommittee. Subject to the foregoing, and to the extent necessary for orderly transaction of business, each subcommittee may promulgate and adopt additional rules and procedures by which it will function.

Choć wysłuchanie publiczne nie jest obowiązkowe w izbie przedstawicieli Teksasu, to jest obowiązkowe podczas uchwalania ustawy, ponieważ jest wymagane w Senacie¹⁶³:

¹⁶¹ Rule 4, Organization, Powers, and Duties of Committees, Chapter A. Organization, Section 32. Form of Reports, RULES OF THE HOUSE, 85th Legislature, Texas Legislative Manual, 85th Legislature.

¹⁶² Rule 4, Organization, Powers, and Duties of Committees, Chapter A. Organization, Section 45. Rules Governing Operations, RULES OF THE HOUSE, 85th Legislature, Texas Legislative Manual, 85th Legislature.

¹⁶³ ARTICLE XI COMMITTEES, Rule 11.18. PUBLIC HEARINGS, SENATE RULES adopted by 85th LEGISLATURE, January 11, 2017, Senate Resolution No. 3

PUBLIC HEARINGS

Rule 11.18. (a) No bill may be reported to the Senate before it has been the subject of an open public hearing before a committee or subcommittee. Notice of the hearing on the bill must be posted in a public place at least 24 hours before the hearing is to begin. The chair shall afford reasonable opportunity to interested parties to appear and testify at the hearing.

(b) The chair shall require all parties appearing at the hearing to swear or affirm that the testimony they give to the committee or subcommittee is true and correct.

(c) Any Senator, including one who is not a member of the committee, may question a witness at a hearing. This right shall not be construed to abridge the chair's right to provide others an opportunity to be heard or to entitle any Senator more rights than those afforded a member of the committee.

(d) When possible a person registered as a lobbyist and representing a client's interest at a public hearing shall submit a written statement of his or her presentation to the committee clerk for inclusion in the permanent record of the meeting.

(e) By majority vote a committee may fix the order of appearance and time allotted for each witness at a public hearing.

Rejestrację na świadka podczas wysłuchania publicznego można dokonać poprzez terminale dostępne w stanowym parlamencie:



Example of a registration station

Źródło: <https://www.mytxlegis.legis.state.tx.us/hwrspublic/about.aspx>

Można również zarejestrować się poprzez internet:



Źródło: <https://www.mytxlegis.legis.state.tx.us/HWRSPublic/CreateAccount.aspx>

11.2.5. Kalifornia obowiązkowe wysłuchania

W Kalifornii publiczność jest dopuszczona na każde posiedzenie komisji i podkomisji stanowej legislatury, poza zamkniętymi posiedzeniami jak np. niektórymi posiedzeniami komisji etyki. Co do zasady wszystkie posiedzenia legislatury i jej komitetów są otwarte dla publiczności¹⁶⁴:

30

31

Open Meetings

32

33 11.3. (a) Except as otherwise provided in this rule, all meetings
 34 of the Assembly or a committee thereof shall be open and public,
 35 and all persons shall be permitted to attend the meetings. As used
 36 in this rule, “meeting” means a gathering of a quorum of the
 37 Members of the Assembly or a committee in one place for the
 38 purpose of discussing legislative or other official matters within
 39 the jurisdiction of the Assembly or committee. As used in this rule,
 40 “committee” includes a standing committee, joint committee,

— 5 —

HR 1

1 conference committee, subcommittee, select committee, special
 2 committee, research committee, or any similar body.

3 (b) Any meeting that is required to be open and public pursuant
 4 to this rule, including any closed session held pursuant to
 5 subdivision (c), may be held only after full and timely notice to
 6 the public as provided by the Joint Rules of the Assembly and
 7 Senate.

¹⁶⁴ House Resolution No. 1—Relative to the Standing Rules of the Assembly for the 2017–18 Regular Session

Obywatele oraz akredytowani przedstawiciele prasy mają prawo nagrywać, fotografować i transmitować wysłuchania¹⁶⁵;

26

27

Public Legislative Meetings

28

29 25. (a) Accredited press representatives and the public shall
30 not be excluded from any public legislative meeting or hearing
31 and shall not be prohibited from taking photographs of, televising,
32 or recording the committee or house hearings.

33 (b) The Committee on Rules shall adopt reasonable rules
34 regarding access to public legislative meeting and hearing spaces,
35 including the placement and use of equipment for recording or
36 broadcasting, to minimize disruption of the proceedings. The rules
37 shall grant priority to accredited press representatives in allocating
38 access to public legislative meetings and hearings.

Oprócz wysłuchań legislacyjnych odrębnymi zapisami przyznano komitetom izby przedstawicieli uprawnienia śledcze¹⁶⁶:

17

Assembly Investigating Committees

18

19 11.5. (a) The standing committees of the Assembly created
20 pursuant to Rule 11, with the exception of the Committee on Rules,
21 are hereby constituted Assembly investigating committees and are
22 authorized and directed to conduct oversight hearings and to
23 ascertain, study, and analyze all facts relating to any subjects or
24 matters which the Committee on Rules shall assign to them upon
25 request of the Assembly or upon its own initiative.

26 (b) Each of the Assembly investigating committees consists of
27 the members of the standing committee on the same subject as
28 most recently constituted. The chairperson and vice chairperson
29 is the chairperson and vice chairperson of the standing committee.
30 Vacancies occurring in the membership of the committee shall be
31 filled by the appointing authority.

32 (c) Each committee and any subcommittee, and its members,
33 have and may exercise all the rights, duties, and powers conferred
34 upon investigating committees and their members by law and by
35 the Joint Rules of the Senate and Assembly and the Standing Rules
36 of the Assembly as they are adopted and amended from time to
37 time, which rules are incorporated herein and made applicable to
38 the committee or subcommittee and their members.

¹⁶⁵ House Resolution No. 1—Relative to the Standing Rules of the Assembly for the 2017–18 Regular Session

¹⁶⁶ House Resolution No. 1—Relative to the Standing Rules of the Assembly for the 2017–18 Regular Session

11.3. Wysłuchanie na poziomie lokalnym

11.3.1. Źródła wysłuchań publicznych we władzach lokalnych

Czternasta poprawka do konstytucji USA stanowi, że nikt nie zostanie pozbawiony życia, wolności lub własności, bez zachowania należnych procedur prawnych.

Dochowanie „należnych procedur” zazwyczaj wymaga wysłuchania osoby dotkniętej decyzją władzy. Kiedy i jak ma przebiegać wysłuchanie zależy od wagi sprawy i jurysdykcji, w której sprawa się toczy. Gdy obywatel czuje, że nie został wysłuchany przy podjęciu decyzji, może w sądzie dochodzić unieważnienia decyzji lub uznania jej za nieważną.

Innym źródłem wysłuchań publicznych we władzach lokalnych są zwyczaj i ustawy stanowe nakazujące lub sugerujące jawność obrad organów władzy. Władze lokalne w USA posiadają więcej władzy niż polskie samorządy, spętane ustawami i rozporządzeniami. Ale jest to władza bardziej kontrolowana przez obywateli niż w Polsce. W różnych częściach USA zwyczaj kontroli władzy jest różnie rozumiany, na przykład w Nowej Anglii władze miejskie mają zazwyczaj znacznie więcej uprawnień, niż w stanach południowych, i tam też (tj. w Nowej Anglii) kultywowany jest zwyczaj podejmowania decyzji władz miejskich przy udziale wyborców podczas *town hall meetings*.

Większość stanów posiada „open meetings law” nakazujące uczynić każde spotkanie władz lokalnych otwartymi dla publiczności.¹⁶⁷ Przykładowo w stanie Illinois ustanowiono szerokie prawo¹⁶⁸ dostępu obywateli do spotkań władzy oparte o zasadę, iż władza publiczna istnieje, by zajmować się sprawami publicznymi, więc obywatele mają prawo wiedzieć jak prowadzi ich sprawy:

Sec. 1. Policy. It is the public policy of this State that public bodies exist to aid in the conduct of the people's business and that the people have a right to be informed as to the conduct of their business. In order that the people shall be informed, the General Assembly finds and declares that it is the intent of this Act to ensure that the actions of public bodies be taken openly and that their deliberations be conducted openly.

The General Assembly further declares it to be the public policy of this State that its citizens shall be given advance notice of and the right to attend all meetings at which any business of a public body is discussed or acted upon in any way. Exceptions to the public's right to attend exist only in those limited circumstances where the General Assembly has specifically determined that the public interest would be clearly endangered or the personal privacy or guaranteed rights of individuals would be clearly in danger of unwarranted invasion.

To implement this policy, the General Assembly declares:

(1) it is the intent of this Act to protect the citizen's right to know; and

(2) the provisions for exceptions to the open meeting requirements shall be strictly construed against closed meetings.

¹⁶⁷ James B. Recchie, John J. Chernoski, Government in the Sunshine: Open Meeting Legislation in Ohio, Ohio State Law Journal, vol. 37, no. 3 (1976), s. 498

¹⁶⁸ (5 ILCS 120/1)

Podobnie w stanie Hawaii, który deklaruje iż otworzenie prac władzy na publiczny osąd i udział jest jedynym działającym i rozsądnym sposobem ochrony interesu obywateli:

§92-1 Declaration of policy and intent. In a democracy, the people are vested with the ultimate decision-making power. Governmental agencies exist to aid the people in the formation and conduct of public policy. Opening up the governmental processes to public scrutiny and participation is the only viable and reasonable method of protecting the public's interest. Therefore, the legislature declares that it is the policy of this State that the formation and conduct of public policy – the discussions, deliberations, decisions, and action of governmental agencies – shall be conducted as openly as possible. To implement this policy the legislature declares that:

(1) *It is the intent of this part to protect the people's right to know;*

(2) *The provisions requiring open meetings shall be liberally construed; and*

(3) *The provisions providing for exceptions to the open meeting requirements shall be strictly construed against closed meetings. [L 1975, c 166, pt of §1]*

Pojęcie władz ujęte w terminie „public body” lub innym podobnym rozumiane jest o wiele szerzej niż w Polsce, obejmuje wszystkie ciała podejmujące decyzje dotyczące „public business” lub pobierające i wydające podatki. Pojęcie to wychodzi daleko poza nasze polskie rozumienie, bowiem często dotyczy, ciał takich ciał np. spotkania zarządów i rad powierniczych ochotniczych straży pożarnych, school boards¹⁶⁹, czy organów kontrolnych i doradczych publicznych uczelni stanowych.

Czasem open meeting laws są powiązane z wysłuchaniem obywateli dopuszczonych do posiedzeń władzy lokalnej. Granica pomiędzy otwartym posiedzeniem władz, gdzie obywatele przysłuchują się posiedzeniu władzy, a wysłuchaniem publicznym, gdzie władza wysłuchuje obywateli w praktyce czasem się zaciera. Bywa tak, że prawo wręcz stanowi jak w Kalifornii¹⁷⁰, że na każdym posiedzeniu lokalnej władzy obywatele mają prawo nie tylko prawo przysłuchiwać się, ale również prawo wypowiadać się, co de facto z każdego posiedzenia lokalnej władzy czyni wysłuchanie publiczne¹⁷¹:

GOVERNMENT CODE - GOV

TITLE 5. LOCAL AGENCIES [50001 - 57550] (Title 5 added by Stats. 1949, Ch. 81.)

DIVISION 2. CITIES, COUNTIES, AND OTHER AGENCIES [53000 - 55821] (Division 2 added by Stats. 1949, Ch. 81.)

PART 1. POWERS AND DUTIES COMMON TO CITIES, COUNTIES, AND OTHER AGENCIES [53000 - 54999.7] (Part 1 added by Stats. 1949, Ch. 81.)

CHAPTER 9. Meetings [54950 - 54963] (Chapter 9 added by Stats. 1953, Ch. 1588.)

54954.3. (a) Every agenda for regular meetings shall provide an opportunity for members of the public to directly address the legislative body on any item of interest to the public, before or during the legislative body's consideration of the item, that is within the subject matter jurisdiction of the legislative body, provided that no action shall be taken on any item not appearing on the agenda unless the action is otherwise authorized by subdivision (b) of Section 54954.2. However, the agenda need not provide an opportunity for members of the public to address the legislative body on any item that has already been considered by a committee, composed exclusively of members of the legislative body, at a public meeting wherein all interested members of the public were afforded the opportunity to address the committee on the item, before or during the committee's consideration of the item, unless the item has been substantially changed since the committee heard the item, as determined by the legislative body. Every notice for a special meeting shall provide an opportunity for members of the public to directly address the legislative body concerning any item that has been described in the notice for the meeting before or during consideration of that item.

(b) (1) The legislative body of a local agency may adopt reasonable regulations to ensure that the intent of subdivision (a) is carried out, including, but not limited to, regulations limiting the total amount of time allocated for public testimony on particular issues and for each individual speaker.

¹⁶⁹ Patrz np. Tug Hill Commission, Conducting Public Meetings and Public Hearings, James A. Coon Local Government Technical Series, Revised 2008, Reprint Date: 2012, s. 1

¹⁷⁰ California Attorney General's Office, The Brown Act. Open Meetings For Local Legislative Bodies, 2003

¹⁷¹ California Government Code Section 54954.2

Kolejnym źródłem powszechności wysłuchań są precedensy sądowe, zwłaszcza gdy są precedensami z sądu najwyższego USA lub najwyższych sądów stanowych. Przykładowo *Londoner v. Denver* 210 U.S. 373 (1908) rozstrzyga, iż nałożenie podatku na właściciela nieruchomości z powodu budowy chodnika obok jego nieruchomości, bez wysłuchania jego obiekcji przez władze miejskie jest niedopuszczalne. Ale już na przykład w *Bi-Metallic Inv. Co. v. State Bd. of Equalization*, 239 U.S. (1915) uznaje, że decyzja dotycząca ogółu mieszkańców miasta (podniesienie szacunkowej wartości nieruchomości o 40% dla celów opodatkowania) nie wymagała wysłuchania, właśnie dlatego, że dotyczyła ogółu mieszkańców.

11.3.2. Wielość procedur i regul

Wszelkie uogólnienia i systematyki wysłuchań publicznych na poziomie lokalnym są obarczone ryzykiem błędu, gdyż jak od dekad zaznaczają autorzy amerykańscy wielość sposobów zwoływania, prowadzenia i skutków wysłuchań publicznych na poziomie lokalnym¹⁷² czyni poprawne uogólnianie niemożliwym:

In the absence of court-imposed rules a wide variety of local procedures have developed for the administration of public hearings. As Professor Kenneth Culp Davis has commented in connection with such hearings: “Almost any generalization about procedure is likely to be sound for some circumstances and unsound for others.”¹⁷²

To students of administrative law, accustomed to the traditional categories used in federal practice, it is apparent that a typical public hearing does not fall neatly within either of the two traditional categories of hearings—adjudicatory or legislative. Unlike an adjudicatory hearing a “public hearing” results in no findings of fact, but unlike a legislative hearing it is not purely voluntary.

Liczba stanów przemnożona przez liczbę lokalnych władz często stosujących własne procedury, niepodobne do sąsiednich hrabstw, miast czy wiosek powoduje, że we władzach lokalnych USA funkcjonuje więcej form wysłuchań publicznych, niż we wszystkich pozostałych władzach USA razem wziętych.

Dla zrozumienia powszechności wysłuchań publicznych oraz ich różnorodności na poziomie lokalnym w USA konieczne jest odnotowanie, iż władze lokalne mają tam większą władzę kształtowania lokalnych stosunków powszechnie obowiązującym prawem, niż polskie samorządy, ale władza ta jest tam bardziej ograniczona różnymi mechanizmami kontrolnymi, w tym wysłuchaniem publicznym. W USA policja, szkoły, straż pożarna, pogotowie ratunkowe, sądy niższego rzędu, lokalne więzienia, biblioteki itp. są co do zasady finansowane i organizowane przez władze stanowe i lokalne, a nie przez władze państwowe.

Władze lokalne mają tyle kompetencji ile przekazuje im konstytucja stanowa. Podział kompetencji i uprawnień pomiędzy władze stanowe i lokalne różni się od stanu do stanu, oraz różni się również na terenie stanu, gdzie np. hrabstwa z władzami lokalnymi będą miały inne kompetencje niż hrabstwa bez władz.

Władza lokalna w USA może jeżeli zezwala na to konstytucja stanowa nakładać podatki i opłaty bez konieczności odwoływania się do przepisów i władz stanowych lub federalnych.

¹⁷² Fred P. Bosselman, *An Introduction To The Symposium On The Public Hearing*, *Administrative Law Review*, Vol. 21, No. 2 (February, 1969), s. 120

Oprócz hrabstw oraz zorganizowanych jednostek (miasta, dzielnice i wsie) mających swoje odpowiedniki w Polsce istnieją, też specjalne władze lokalne jak dystrykty szkolne, policyjne, strażackie, biblioteczne, itp. które również są władzami lokalnymi posiadającymi wiele uprawnień niedostępnych polskiemu samorządowi jak np. ustanawianie podatków i opłat oraz regulowanie ich wysokości.

Ponadto władze stanowe i lokalne wynoszą z tradycji common law wiele uprawnień, które w Polsce kojarzą się nam z materią ustawową. State police powers wywodzące się z common law zakładają, że władza ma prawo podejmować wszystkie działania konieczne dla ochrony bezpieczeństwa, zdrowia i moralności ludności. Przykładowo uprawnieniem lokalnych władz pochodzącym z common law jest prawo nakazania rozbiórki starych, niereperowanych domów lub takich, które w inny sposób tworzą zagrożenie lub uprzykrzenie (nuisance) na podstawie uproszczonego postępowania administracyjnego. W odróżnieniu od polskich przepisów o rozbiórce oraz porządku na posesji, są to przepisy, które są realnie stosowane. Ale z tradycji state police powers wywiedziono uprawnienia do kształtowania reguł życia w sposób o wiele dalej idący niż w Polsce np.:

- nakładając prawem lokalnym (np. miejskim) zakazy palenia tytoniu w miejscach publicznych, restauracjach, miejscach pracy,
- regulując sposób wyprowadzania psów na terenach publicznych,
- regulując prawem lokalnym zawartość tłuszczu w potrawach serwowanych w restauracjach na terenie miasta,
- ustalając sposób wydawania pozwoleń na sprzedaż alkoholu,
- wyznaczając dopuszczalne rozmiary nagrobków i pomników nagrobnych,
- nakładając obowiązek cotygodniowego strzyżenia trawnika,
- nakładając na sprawców wypadków samochodowych obowiązek pokrycia kosztu działania pogotowia i straży,
- nakładając na właściciela posesji, gdzie interweniowała straż pożarna obowiązek pokrycia kosztów interwencji,
- nakładając zakaz używania fajerwerków, lub też dopuszczające ich stosowanie w wybrane dni, itp. itd.
- nakładający płacę minimalną na terenie miasta lub hrabstwa.

Prawo federalne i stanowe czasem narzuca władzom lokalnym wymóg i format wysłuchań. Ale czasem stanowi sam tylko wymóg przeprowadzania wysłuchania, pozostawiając formę wysłuchań uznaniu władz lokalnych. Przykładowo w stanie Nowy Jork¹⁷³ zakazano tworzenia oraz zatwierdzania prawa lokalnego bez uprzedniego wysłuchania publicznego:

¹⁷³ New York Municipal Home Rule Law § 20. Procedure for adoption of local laws by legislative body (5)

5. In the case of a local government which does not have an elective chief executive officer as defined by subdivision four of section two of this chapter, no local law shall be passed by the legislative body until a public hearing thereon has been had before such body and in every other local government no such local law shall be approved by the elective chief executive officer until a public hearing thereon has been had before him. Such a public hearing held before the legislative body or before the chief executive officer, as the case may be, pursuant to this subdivision shall be on such public notice of at least three days as has been or hereafter may be prescribed by a local law on which a hearing shall have been held as prescribed by this section upon five days' notice or, in the event such a local law prescribing the length of notice is not adopted, upon five days' notice. Where the public hearing is before such officer, such notice shall be given by him within ten days after the local law shall have been presented to him and the hearing shall be held within twenty days after such presentation.

Niekiedy obowiązek przeprowadzenia i forma wysłuchania wynikają z prawa lokalnego, hrabstwa, miejscowości, czy wioski. Różnorodność tę wzbogacają stanowe precedensy sądowe, które czasem doprecyzowują wymogi proceduralne. Dodatkowo, to co w jednym stanie nazywa się publicznym wysłuchaniem, może w innym być nazwane public meeting, a granica pomiędzy jednym a drugim rodzajem spotkań obywateli z władzą bywa płynna. Pewną standaryzację nadają podręczniki sugerowanych reguł procedowania lokalnych władz¹⁷⁴, ale jest ona złudna, gdyż publikatory te nie posiadają mocy wiążącej, a lokalne władze stosują je, każda po swojemu.

Często działające na terenie jednego samorządu poszczególne komisje prowadzące wsłuchania mają prawo tworzyć własne reguły decydowania i procedury postępowania. Przykładowo Texas Local Government Code § 54.034(b)¹⁷⁵ pozwala poszczególnym komisjom władz lokalnych sprawujących władzę sądowniczą ustalać własne reguły, wymagając jedynie, by ustalone reguły dawały znaczną możliwość przedstawienia dowodów i zeznań przez osoby kwestionujące zarzuty podniesione przez władze miejskie:

¹⁷⁴ Patrz na przykład:

- A. Fleming Bell, Suggested Rules of Procedure for a City Council Paperback, University of North Carolina School of Government, 2000

- A. Fleming Bell, Suggested Rules of Procedure for Small Local Government Boards, University of North Carolina School of Government, 1989

- Joseph S. Ferrell, Suggested Rules of Procedure for the Board of County Commissioners, University of North Carolina School of Government, 1995

¹⁷⁵ Texas Local Government Code, Title 2. Organization Of Municipal Government, Subtitle D. General Powers Of Municipalities, Chapter 54. Enforcement Of Municipal Ordinances, Subchapter C. Quasi-Judicial Enforcement Of Health And Safety Ordinances, § 54.034(b) Dostępny pod:
<http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/LG/htm/LG.54.htm>

Sec. 54.034. PROCEEDINGS OF COMMISSION PANELS. (a) All cases to be heard by the commission may be heard by any panel of the commission. A majority of the members of a panel must hear a case.

(b) A majority of the entire commission shall adopt rules for the entire commission in accordance with any ordinances adopted pursuant to this subchapter. The rules shall establish procedures for use in hearings, providing ample opportunity for presentation of evidence and testimony by respondents or persons opposing charges brought by the municipality or its building officials relating to alleged violations of ordinances.

(c) The governing body of the municipality by ordinance shall designate the appropriate official of the municipality who shall present all cases before the commission panels.

(d) Meetings of the commission panels shall be held at the call of the chairman of each panel and at other times as determined by the commission. All meetings of the commission and its panels shall be open to the public. Each chairman of a panel, or in the chairman's absence each acting chairman, may administer oaths and compel the attendance of witnesses.

(e) Each commission panel shall keep minutes of its proceedings showing the vote of each member on each question or the fact that a member is absent or fails to vote. Each commission panel shall keep records of its examinations and other official actions. The minutes and records shall be filed immediately in the office of the commission as public records.

Oznacza to, że każda komisja, w każdym miasteczku, w stanie Teksas może mieć własne procedury prowadzenia wysłuchań publicznych.

Ze względu na ogromną różnorodność oraz niesamowitą objętość literatury przedmiotu nie dam pobieżnej nawet systematyki lokalnych wysłuchań publicznych. Natomiast streszczę pokrótce główne wątki literatury opisującej przydatność lokalnych wysłuchań publicznych w USA.

11.3.3. A jednak potrzebne?

Polscy autorzy z bogatej idącej w tysiące pozycji literatury o wysłuchaniu publicznym ochoczo zauważyli i przytaczają kilka pozycji z krytycznej literatury o wysłuchaniach publicznych przed lokalnymi władzami oraz agencjami stanowej i federalnej władzy wykonawczej w USA. I owszem wysłuchanie publiczne na poziomie lokalnym są w USA dość często krytykowane. Badacze tacy jak Cole i Caputo¹⁷⁶ stwierdzają, że udziału obywateli w wysłuchaniach nie przekłada się na wpływ obywateli na działania władz:

¹⁷⁶ Richard L. Cole, David A. Caputo, The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program, The American Political Science Review, Vol. 78, No. 2 (Jun., 1984), s. 415

trol group of cities. No short-term or long-term effect of the hearings on social service, welfare, and health expenditures were detected, nor were any effects found on levels of spending for new and expanding capital outlays or operating programs.

Jednak krytyka ta jest o wiele bardziej wyważona, niż zdają się twierdzić nasi rodzimi autorzy. Cytowani wyżej Cole i Caputo stwierdzają, że nawet jeśli wysłuchania nie wpływają na decyzje władz, to mogą mieć inne pozytywne skutki jak rozwój społeczeństwa obywatelskiego:

Perhaps participation in the hearing process may have positive results for participants themselves. Perhaps such participation promotes and enhances individual leadership qualities, personal growth, and awareness of government and the process of making public policy. In short, the process may lead to a better and more informed citizenry. We have not tested for these possibilities in this study. However, as a mechanism for changing government behavior, we find the public hearing to have been largely inconsequential. Un-

Przede wszystkim jednak amerykańscy krytycy nie odrzucają wysłuchań jako nieudanego eksperymentu, a szukają sposobów uczynienia ich bardziej przydatnymi¹⁷⁷:

Citizen participation was, and remains, a bold and exciting experiment in the administration of public policy. The experiment has not failed, but we do not yet know when and under what conditions it may best succeed. We believe that these issues demand attention and that the data are now at hand to begin to provide at least tentative answers to the many questions raised by the citizen participation movement. Both the theory and the practice of public administration would be strengthened by such efforts.

Barry Checkoway na podstawie szerokiego przeglądu literatury, stwierdza, że choć czasem wysłuchania przed agencjami władz federalnych, stanowych i lokalnych mają wpływ na decyzje władzy, to wiele, być może większość, wysłuchań publicznych ma niski lub żaden wpływ na decyzje władzy¹⁷⁸:

¹⁷⁷ Richard L. Cole, David A. Caputo, The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program, The American Political Science Review, Vol. 78, No. 2 (Jun., 1984), s. 415

¹⁷⁸ Barry Checkoway, The Politics of Public hearings, The Journal of Applied Behavioral Science, Vol. 17, No 4, 1981 s. 578

ate in a political context and should be understood in this context. Although public hearings are traditional methods for participation in America, this paper suggests that many—perhaps most—hearings have little or no impact on formulation of plans and decision making. Research focusing on the quality of particular participation methods alone would contribute little without also analyzing the larger context of which they are a part.

Realny i bezpośredni wpływ na decyzje to jednak dość wymagający standard. Przyjęcie tego standardu formułowanego głównie przez *citizen participation movement*¹⁷⁹ oznaczałoby, że faktycznie wysłuchania publiczne są porażką. Jednak cele *citizen participation movement* mogą być zbyt ambitne. *Citizen participation movement* powstał w pierwszej dekadzie new deal oraz przeżywał renesans w latach 60ych XX wieku. Zakładał on, że wykluczone społeczności poprzez regularny udział w życiu politycznym mogą zyskać wpływy, a nawet władzę, której nie są w stanie osiągnąć udziałem w wyborach.

Jeszcze inny wątek amerykańskiej krytyki wysłuchań publicznych ochoczo podjęty przez polskich autor dotyczy niskiej deliberatywności wysłuchań, tj. faktu, iż są one areną sformalizowanej komunikacji pomiędzy obywatelami a władzą, a nie forum wymiany informacji, wspólnego dostosowania postaw i aktywizowania obywateli do współudziału w decyzjach władzy, nie dają one obywatelom przestrzeni do wspólnego poznania się, uzgodnienia interesów oraz inkluzywnej współpracy z władzą. Z tej perspektywy, faktycznie King i współautorzy mają rację, że wysłuchania publicznie nie działają:¹⁸⁰

participation efforts are inadequate. The most ineffective technique is the public hearing. Public hearings do not work. Low attendance at public hearings is often construed as public apathy or silent approval of the status quo (Kathlene and Martin, 1991). In actuality, low attendance is more likely to be related to the structure of public hearings.

Administrators recognize that the structure of public hearings and public meetings prohibits meaningful exchange. As one administrator said, “The public hearing is not about communicating, it is about convincing.” Another explained the limitations of public school board meetings, “When you go to a school board meeting, they get this egg timer, time to grab the microphone and speak. There’s no follow-up. You don’t even get to ask them questions.... There’s no give and take.” An activist suggested that the public hearing was window dressing, “We have these hearings so they can check off on their list that they’ve had their citizen participation.... It’s participation out of the fear that they are going to look bad.”

¹⁷⁹ Szerszy opis citizen participation movement w Steven M. Neuse, From Grass Roots To Citizen Participation: Where We’ve Been And Where We Are Now, Public Administration Quarterly, Vol. 7, No. 3 (FALL, 1983), s. 294-309

¹⁸⁰ Cheryl Simrell King, Kathryn M. Feltey, Bridget O’Neill Susel, The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration, Public Administration Review, Vol. 58, No. 4 (Jul. - Aug., 1998), s. 323

Inny zarzut często podnoszony wobec wysłuchań publicznych jest brak reprezentatywności. W wysłuchaniach według tego nurtu krytyki biorą udział osoby bogatsze, lepiej wykształcone oraz bardziej zaangażowane w dany temat, niż społeczność z której pochodzą. Brak reprezentatywności może być zwłaszcza szkodliwy w wysłuchaniach, których celem jest poznanie opinii społeczności lub przekazanie jej ważnych informacji.

Badania empiryczne wskazują, że zarzut niereprezentatywności może, ale nie musi być prawdziwy oraz może zależeć od tego jak definiujemy reprezentatywność. Przykładowo Katherine A. McComas badając¹⁸¹ uczestników wysłuchań o gospodarce odpadami ustaliła, iż różnią się oni od ogółu populacji nastawieniem do tematu i nastawieniem do prowadzących wysłuchania:

In sum, the findings offer some evidence that individuals who attend public meetings about local waste management problems do indeed differ from citizens who do not attend yet who may nonetheless be impacted by the decisions. At times, public meeting participants are more concerned about the potential risks posed by the problems; often, participants are more skeptical of those who may be conducting the meetings. Perhaps then the concern raised earlier, whether citizen representation is biased at public meetings, should be rephrased to include whether participants believe the agencies conducting the meetings are biased. Both situations will likely mitigate the effectiveness of communication at the meeting, while the latter could result in increased concern about risk.

Nie był to jednorazowy wynik, we wcześniejszym badaniu¹⁸² McComas również stwierdziła, że uczestnicy wysłuchań są demograficznie reprezentatywni dla społeczności z której się rekrutują, a różnią się od społeczności jedynie nastawieniem do tematu wysłuchania (byli bardziej negatywnie nastawieni do proponowanego umiejscowienia wysypiska).

Jednak oprócz nurtu krytykującego wysłuchania za niereprezentatywność, istnieje nurt publikacji potwierdzających reprezentatywność wysłuchań. Gundry i Heberlein porównali cechy demograficzne uczestników wysłuchań oraz całej populacji i stwierdzili, że pomiędzy tymi grupami nie było znacznych różnic¹⁸³, a osoby biorące udział w wysłuchaniach miały pogląd na przedmiot wysłuchań podobny do populacji, a ponadto w niektórych wypadkach to osoby, które nie wzięły udziału w wysłuchaniu miały bardziej skrajne poglądy niż uczestnicy wysłuchań.¹⁸⁴ Gundry i Heberlein uznali, że warunkami powodującymi podobieństwo uczestników wysłuchań do profilu demograficznego społeczności, z której się rekrutują są:

- szerokie informowanie o wysłuchaniu,

¹⁸¹ Katherine A. McComas, Public Meetings About Local Waste Management Problems: Comparing Participants to Nonparticipants, *Environmental Management* Vol. 27, No. 1, 2001, s. 146

¹⁸² Katherine A. McComas, Clifford W. Scherer, Reassessing Public Meetings As Participation in Risk Management Decisions, *Risk: Health, Safety & Environment*, Volume 9, Number 4 Symposium: Public Participation in Environmental Disputes, 1998, s. 347-360

¹⁸³ Kathleen G. Gundry, Thomas A. Heberlein, Do Public Meetings Represent the Public?, *Journal of the American Planning Association* Vol. 50, Iss. 2, 1984 s. 180

¹⁸⁴ Kathleen G. Gundry, Thomas A. Heberlein, Do Public Meetings Represent the Public?, *Journal of the American Planning Association* Vol. 50, Iss. 2, 1984 s. 181

- równy udział dla wszystkich stron oraz
- dopytanie wszystkich obecnych na wysłuchaniu o ich zdanie.

Zwolennicy krytycznej analizy dyskursu zarzucają wysłuchaniom¹⁸⁵, że dają one jedynie pozorną możliwość dyskusowania z władzą, a tak naprawdę obywatele biorący udział w wysłuchaniach są wykluczeni z realnej dyskusji przez dominujące siły społeczne:

being considered during a public hearing. Restricted access for the general public culminates in their participation during the hearings where their discourse is controlled because (i) they must speak to the topic of discussion presented by a government official, (ii) they must follow an explicit and involved set of instructions dictated by government officials in order to speak, (iii) they are subject to being responders rather than initiators of discussion topics and exchange sequences, and (iv) their discursive responses are embedded within the discourse of government officials who dominate discourse sequences by initiating and closing each exchange with citizens.

Z wieloma aspektami krytyki wysłuchań publicznych zarysowanymi powyżej można się zgodzić. Wręcz można mnożyć przykłady spektakularnych porażek wysłuchań. Przykładowo Fankhauser¹⁸⁶, opisując w 1931 wysłuchania n/t budżetów szkolnych, wymagane prawem stanu Ohio uchwalonym w 1929, stwierdził, że w ponad 90% wysłuchań, na wysłuchanie nie przybył nikt poza organizatorami! Jednak, zanim przyłączymy się do rodzimych autorów, którzy zdają się czasem uznawać wysłuchania publiczne za instytucje nieodwracalnie popsutą i nieprzydatną spytam: dlaczego lokalne wysłuchania publicznie w USA nie dość, że trwają przez ponad 200 lat, to współcześnie stosowane są częściej niż w czasach kolonialnych, częściej niż u początku republiki amerykańskiej, częściej niż w czasach New Deal?! Dlaczego taka zła instytucja tak się rozpowszechnia? Dlaczego prawo stanu Ohio nadal wymaga¹⁸⁷ przeprowadzenia wysłuchań w celu uchwalenia szkolnego budżetu?

Może dlatego, że zalety wysłuchań przewyższają ich wady? **Nawet jeśli wysłuchania są niedoskonałe i nie spełniają wszystkich możliwych oczekiwań, to podtrzymują ideał obywatela jako podmiotu, a nie przedmiotu. Możliwość niedoskonałego uczestniczenia w procesie decyzyjnym władzy jest lepsza niż brak takiej możliwości.** Fakt, że 100 lat temu władze stanu Ohio wymogły na lokalnych władzach szkolnych umożliwienie obywatelom zadania pytań na otwartym forum na temat szkolnych budżetów świadczy o otwartości władzy na wpływ obywateli.

Porównując ile obywatel amerykański i polski mają do powiedzenia na przykład w lokalnej szkole, w procesie planowania przestrzennego, czy też poszerzania granic miast o tereny sąsiednich wsi każdy zauważy, że Amerykanie zazwyczaj mogą być bardziej sprawczy. Są po prostu bardziej pełnoprawnymi obywatelami niż Polacy. Nawet w porównaniu do dość liberalnej Wielkiej Brytanii, obywatele USA, mają zazwyczaj większy wpływ na decyzje władzy, przykładowo tylko w USA istnieją sytuacje, gdzie uznanie woli obywateli w decyzjach planistycznych jest obowiązkowe.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Kerrie RH Farkas, Power and access in the public hearings of city council meetings, *Discourse & Society*, 24(4), 2013, s. 417

¹⁸⁶ H. A. Fankhauser, School Budget Hearings in Ohio, *Educational Research Bulletin*, Vol. 10, No. 7 (Apr. 1, 1931), s. 178-182

¹⁸⁷ Ohio Revised Code, Title LVII TAXATION, Chapter 5705: TAX LEVY LAW, 5705.30 Public inspection of budget - hearing - notice - submission to county auditor. (2012)

¹⁸⁸ W. C. Johnson, Citizen participation in local planning: a comparison of US and British experiences, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1984, volume 2, s. 4

Wysłuchania zazwyczaj nie dają obywatelom bezpośredniego przełożenia na decyzje urzędników typu „obywatel chce, obywatel dostaje”. Ale jak udokumentowała Judy Rosner¹⁸⁹ w sytuacjach, gdy zarówno urzędnicy jak i obywatel są przeciw wydaniu pozwoleń na budowę, to decydenci, którzy zazwyczaj wydają te pozwolenia, mają tendencję ulegać presji i nie wydawać pozwoleń:

posed” if a true picture of their impact is to be seen. The data indicate that regulators tend to follow staff recommendations when “yes” votes are called for, and to overrule them when “no” votes are recommended, a behavior pattern which, while easy to understand, seems worthy of further study. The findings also suggest that there may be an association between citizen participation and staff recommendations related to the way staff members “lead” regulators. It seems that the anticipation of participation in opposition to permits may influence the development of staff recommendations for denial.

Perhaps the most important finding is that the combination of a staff recommendation for denial and citizen participation in opposition to a permit significantly increases the probability that a permit will be denied. While this finding may seem to be stating the obvious, it is the first quantitative measurement of the influence of these two factors on the voting behavior of regulators.

Według Briana Adamsa choć wysłuchania publiczne nie służą do bezpośredniej zmiany decyzji urzędników to mają wiele innych pożytecznych funkcji takich jak:

- **Zakomunikowanie przez obywateli ich stosunku do propozycji władzy**, czy to przez publiczne poparcie propozycji władzy¹⁹⁰, czy też przez publiczne zawstydzanie władzy(zadawanie trudnych pytań, nieprzyjazne okrzyki, itp.)¹⁹¹,
- **ustalanie kierunku pracy władz** poprzez zadawanie pytań i zwracanie uwagi na kwestie, których władze mogą nie być świadome¹⁹²,
- **opóźnianie decyzji**, nawet jeśli nie zmieniają zamierzonej decyzji władzy, mogą ją opóźnić¹⁹³
- **nawiązywanie współpracy z innymi obywatelami**, wysłuchania w jednym miejscu zbierają obywateli zainteresowanych danym tematem, co pozwala im poznać się nawzajem, nawiązać współpracę oraz w skuteczny i tani sposób dotrzeć ze swoimi poglądami¹⁹⁴
- **wpływ na sposób głosowania przez obywateli w wyborach na członków władz**¹⁹⁵

¹⁸⁹ Judy B. Rosener, Making Bureaucrats Responsive: A Study of the Impact of Citizen Participation and Staff Recommendations on Regulatory Decision, Public Administration Review, Vol. 42, No. 4 (Jul. - Aug., 1982), s. 344-45

¹⁹⁰ Brian Adams, Public Meetings and the Democratic Process, Public Administration Review, January/February 2004, Vol. 64, No. 1, s. 47

¹⁹¹ Ibid. s. 48

¹⁹² Ibid. s. 49

¹⁹³ Ibid. s. 50

¹⁹⁴ Ibid. s. 50

¹⁹⁵ Ibid. s. 51

Pomimo braku bezpośredniego wpływu na większość decyzji urzędników zmiany pośrednie powodowane wysłuchaniem mogą być przemożone. Przykładowo Linda Cohen¹⁹⁶ opisując wpływ organizacji ekologicznych na udzielanie licencji dla elektrowni atomowych zauważa, że ekolodzy prawie nigdy nie osiągnęli swoich celów w konkretnych przypadkach (zatrzymanie budowy). Jednak znacznie wydłużali czas i koszt postępowania licencyjnego, co spowodowało wzrost kosztu budowy elektrowni atomowych i uczyniło je relatywnie mniej opłacalnymi w stosunku do innych sposobów produkcji energii elektrycznej. W rezultacie firmy energetyczne w USA przestały budować nowe elektrownie atomowe.

Wysłuchania mogą i zazwyczaj są areną spotkania przeciwników i zwolenników jakiejś sprawy lub spotkania przeciwników z władzą. Są po prostu spotkaniem! Spotykający się obywatele, nawet jeśli wychodzą z wysłuchań wściekli, bo nie zmienili działań władzy lub poczuli się zlekceważeni, to spotykając się potwierdzili przynależność do wspólnoty. Wysłuchania dają jednostką możliwość poczucia przynależności do wspólnoty politycznej.

Być może od samego abstrakcyjnego pytania o przydatność instytucji wysłuchań ważniejsze jest pytanie jak stosować je by były przydatne. W jednym i tym samym badaniu¹⁹⁷ wysłuchania publiczne mogą być wskazane jako najmniej i najbardziej skuteczne (effective) sposoby angażowania lokalnych społeczności w proces budżetowania we władzach lokalnych. Maureen Berner przeprowadziła badania wśród urzędników miejskich i z hrabstw w stanie Karolina Północna na temat sposobów aktywizowania obywateli w procesie budżetowania. Wszystko zależało, od etapu w procesie decyzyjnym, na którym było stosowane wysłuchanie, czym wcześniej tym pozytywniej było ocenianie. Podobnie pragmatyczne dociekanie jak wysłuchania publiczne uczynić bardziej przydatnymi może dotyczyć: w jakiej formie, gdzie i jak często publikować ogłoszenia o wysłuchaniach publicznych.¹⁹⁸

Nie wyczerpując tematu przydatności wysłuchań publicznych poniżej daję głos uczestników wysłuchania w parlamencie stanowym Massachusetts, którzy ocenili wysłuchanie jako pozorowane, gdzie władza nie była zainteresowana wysłuchaniem głosów krytycznych (np. wpisując się na listę obecności należało podać czy jest się za czy przeciw wysłuchaniu, a osoby przeciwnie dopuszczono do głosu po pięciu godzinach wysłuchania po godzinie 22iej), ale pomimo to uznali¹⁹⁹ wysłuchanie za przydatne, gdyż mogli poznać zamierzenia legislacyjne władzy i jej taktykę polityczną:

¹⁹⁶ Linda Cohen, "Innovation and Atomic Energy: Nuclear Power Regulation, 1966—present." *Journal of Law and Contemporary Problems*, Vol. 43: No. I, Winter-Spring 1979, s. 67—97.

¹⁹⁷ Maureen Berner, *Current Practices For Involving Citizens In Local Government Budgeting: Moving Beyond Method*, *Public Administration Quarterly*, Vol. 27, No. 3/4 (FALL, 2003-WINTER 2004), s. 410-432

¹⁹⁸ John L. C. Black, Michael A. Wineburg, *Publication of Legal Notices in New York, Guidelines for a Revision*, *Cornell Law Review*, Volume 55, Issue 1 November 1969, s. 129-144

¹⁹⁹ Źródło: http://www.massresistance.org/docs/govt13/judiciary_hearing_070913/

On Tuesday, July 9, the Joint Judiciary Committee held a major public hearing that included most of the major "culture war" bills of this session, [which we described in our previous email](#). Much of this legislation could affect society in terrible (and unexpected) ways.

But exactly as we predicted, it was a "public hearing" in name only. In fact, the committee had no interest in listening to the public -- particularly those who disagree with them -- and they made it horribly difficult for pro-family citizens to testify. It was basically a scene of left-wing public officials and their allies "testifying" for each other.

Nevertheless, it was very important because we were able to experience their lobbying strategies and hear what they plan to do if these bills pass. And what they are plotting here will likely spread to other states.

11.4. Agencje władzy wykonawczej

Wysłuchania publiczne przed agencjami amerykańskiej władzy wykonawczej często nie są, tym co w Polsce przyjęliśmy rozumieć pod pojęciem wsłuchania publicznego. Większość wysłuchań przed agencjami władzy wykonawczej w naszym rozumieniu przynależy do decyzji administracyjnych i sądownictwa administracyjnego. Poświęciłem jednak wysłuchaniom przed amerykańskimi agencjami władzy wykonawczej sporo miejsca, gdyż w fascynujący i inspirujący sposób łączą elementy stanowienia prawa, jego egzekowania oraz rozstrzygania konfliktów na tym tle. Fascynujące zwłaszcza wydaje mi się próba podkreślenia podmiotowości obywatela, wobec rozwoju władzy urzędników od XIX wieku do czasów współczesnych.

Wysłuchanie publiczne w agencjach władzy wykonawczej wywodzi się z zasady pierwotnie dopracowanej i uświęconej rygorystycznym przestrzeganiem w amerykańskim common law, iż każdy ma prawo osobiście odpowiedzieć na stawiane mu zarzuty oraz wypowiedzieć się w sprawie decyzji, które go dotyczą.

Prawo do wysłuchania najpierw mocno zakorzeniło się w amerykańskich sądach, jako reakcja na ekscesy angielskiej władzy kolonialnej. Następnie zaś rozmnożyło się, wraz z rozwojem współczesnego aparatu administracyjnego. Tworzenie od XIX wieku kolejnych agencji regulacyjnych, obejmujących swoimi decyzjami, coraz to kolejne pola życia, nie tylko upowszechniło stosowanie prawa odpowiedzi na stawiane zarzuty i proponowane ograniczenia, ale namnożyło formy, w których prawo publicznej wypowiedzi uznawano za wystarczająco przestrzegane, by decyzje agencji mogły oprzeć się konfrontacji sądowej i politycznej.

Różnorodność i wielkość form dla czytelnika przyzwyczajonego do scentralizowanego i jednolitego państwa jest ogromna. Według danych projektu Federal Administrative Adjudication²⁰⁰ prowadzonego na Stanford University w samych tylko federalnych agencjach władzy wykonawczej, bez uwzględnienia agencji związanych z wojskowością i sprawami zagranicznymi, naliczono ponad 500 różnych sposobów przeprowadzania wysłuchania publicznego.

Dla polskiego obserwatora wysłuchania w agencjach władzy wykonawczej federalnej, stanowej i lokalnej sprawią w pierwszym zapoznaniu wrażenie sądownictwa i decyzji z zakresu prawa administracyjnego. I istotnie, wiele z procedur kryjących się pod pojęciem wysłuchania to rozstrzyganie spraw cywilnych pomiędzy władzą a obywatelem. Poniżej kilka przykładów decyzji rozstrzyganych w wysłuchaniach:

- Oficjalne uznanie skuteczności nowego leku
- Odwołanie od decyzji o nałożeniu podatku (n.b. ale już domaganie się zwrotu zapłaconego podatku odbywa się przed sądem powszechnym)
- Odwołanie od zawieszenia ucznia szkoły publicznej na 10 dni
- Odwołania ws. pozbawienia świadczenia socjalnego
- Odwołanie od cofnięcia zwolnienia warunkowego z więzienia
- Wydanie pozwolenia na budowę domu
- Wydanie pozwolenia na budowę elektrowni atomowej

²⁰⁰

<https://acus.law.stanford.edu>.

- Lokalne ciało publiczne sonduje co obywatele myślą o proponowanym planie zagospodarowania przestrzennego
- Lokalne ciało publiczne uzyskuje wymaganą zgodę obywateli na plan zagospodarowania przestrzennego
- Farmerzy usiłujący wstrzymać upadłość z tytułu niespłaconych kredytów od rządu
- Ranger w parku narodowym decyduje o wydaniu zgody na biwakowanie

Wysoka liczba wysłuchań i rodzajów stosowanych w nich procedur wynika zazwyczaj z precedensów sądowych. Przykładowo zawieszenie prawa jazdy nieubezpieczonego kierowcy biorącego udział w wypadku bez wysłuchania przed agencją zawieszającą prawo jazdy uznano za niekonstytucyjne²⁰¹ i od tej pory większość decyzji o zawieszeniu prawa jazdy wymaga wysłuchania publicznego. Podobnie uznanie przez sąd²⁰², iż nie można cofnąć zwolnienia warunkowego bez „nieformalnego wysłuchania ustrukturyzowanego, tak aby ustalenie warunków zwolnienia oparte było o potwierdzone fakty, a uznanie decydującego wsparte było dokładną wiedzą o sprawowaniu warunkowo zwolnionego” a sama decyzja podjęta musi być przez „jakąś osobę niezależną i niepowiązaną z kuratorem stwierdzającym złamanie warunków zwolnienia” (*some other independent decisionmaker*) narzuciło obowiązek wysłuchań w większości decyzji dotyczących zwolnień warunkowych. Nawet wymieniona w powyższej liście zdawałoby się trywialna decyzja dotycząca zawieszenia na 10 dni w szkole publicznej wymaga wysłuchania publicznego ze względu na precedens sądowy z samego sądu najwyższego.²⁰³

Bogactwo form proceduralnych oraz wielość i różnorodność dysponentów amerykańskiego public hearing przed agencjami władzy wykonawczej daleko wykracza po za to co, w porządkach kontynentalno-europejskich kryje się pod pojęciem sądownictwa administracyjnego.

Decydentem w amerykańskich wysłuchaniach publicznych przed agencjami władzy wykonawczej mogą być:

- administrative law judges,
- administrative judges, oraz
- zwykle osoby będące pracownikami agencji lub obywatelami przyzwanymi do paneli prowadzących wysłuchania²⁰⁴.

Administrative Law Judges w federalnych²⁰⁵ agencjach władzy wykonawczej są pracownikami agencji, której sprawy rozstrzygają. Są dość dobrze opłacani i szanowani.

²⁰¹ Bell v. Burson 402 U.S. 535, (1971)

²⁰² Morrissey v. Brewer 408 U.S. 471, (1972)

²⁰³ Goss v. Lopez, 419 U.S. 565 (1975)

²⁰⁴ Próba skatalogowania i opisanie wysłuchań prowadzonych przez osoby inne niż administrative law judges znajduje się w: John H. Frye III, Survey Of Non-ALJ Hearing Programs In The Federal Government, Administrative Law Review, Vol. 44, No. 2 (Spring 1992), s. 261-353

²⁰⁵ Administrative law judges na poziomie stanowym są coraz częściej zatrudniani w “centralnych panelach” obejmujących cały stan, czym upodabniają się do europejskich sędziów administracyjnych funkcjonujących w scentralizowanych sądach zajmujących się sprawami z całego prawa administracyjnego. Opisanie różnic pomiędzy ALJ federalnymi i stanowymi wykracza poza obszar niniejszego załącznika, ale zainteresowanym tematem polecam:

- James F. Flanagan, Redefining the Role of the State Administrative Law Judge: Central Panels and Their Impact on State ALJ Authority and Standards of Agency Review, 54 Administrative Law Review 1355, 1357 (2002)

Zatrudniani są dożywotnio a przyjmowani do pracy przez Office of Personel Management (tj. centralną agencję władzy federalnej) po zdaniu egzaminu. Uważają siebie za pełnoprawnych sędziów i stanowczo bronią swojej niezawisłości, ale ich decyzje nie są zazwyczaj ostateczne i podlegają zatwierdzeniu przez agencje w której pracują²⁰⁶.

Administrative judges to prawnicy zatrudnieni przez agencje władzy wykonawczej na podstawie jej własnych procedur, mają niektóre zabezpieczenia niezależności utożsamiane z sędziami, ale pomimo nazwy nie są sędziami. Na poziomie federalnym jest ich dwa razy tyle (ponad 3000), co federalnych administrative law judges (ok 1500).²⁰⁷

Procedury wysłuchań czasem stosują wszystkie szykany common law stosowane do sprawy sądowej, czasem są nieformalną pogawędką, najczęściej czymś pomiędzy. Stopień sformalizowania zależy od wolności (*liberty interest*), która jest zagrożona podejmowaną decyzją. Czym poważniejsza wolność, czym poważniej zagrożona, tym wyższe wymagania co do procedury. Zazwyczaj procedury prowadzone przez administrative law judges²⁰⁸ są bardziej sformalizowane, ale nie jest to regułą. Wśród ważniejszych zabezpieczeń proceduralnych, które są w różny sposób konfigurowane, w różnych wysłuchaniach istotne zazwyczaj są:

- **Stopień niezależności decydenta:** czy wystarczająco niezależny jest pracownik agencji który nie brał udziału w podejmowaniu kontestowanej decyzji, czy pracownik musi mieć zagwarantowaną kadencję, czy może być zwolniony przez szefa agencji. Historycznie jedną z większych zmian było zabranie na mocy Administrative Procedure Act agencjom władzy wykonawczej możliwości zwalniania administrative law judges.
- **Stosowne powiadomienie** (notice): czy rozważana kara za zarzuty lub decyzja która zostanie podjęta są doprecyzowane, czy informacje na podstawie których zostanie podjęta decyzja są wystarczająco doprecyzowane i dostarczone pismem ze stosowanym wyprzedzeniem przed wysłuchaniem.
- **Przesłuchiwanie stawających na wysłuchaniu z powołania drugiej strony** (cross examination): z jednej strony możliwe jest pełne przesłuchiwanie osób stawających w imieniu agencji i powołanych świadków, z drugiej strony stawający może być ograniczony jedynie do złożenia krótkiej ustnej wypowiedzi, bez możliwości

- James F. Flanagan, An Update on Developments in Central Panels and ALJ Final Order Authority, 38 IND. L. REV. 401, 403-04 (2005)

- William R. Andersen, Judicial Review of State Administrative Action-Designing the Statutory Framework, 44 Administrative Law Review. 523, 554-57 (1992)

- Jim Rossi, Overcoming Parochialism: State Administrative Procedure and Institutional Design, 53 Administrative Law Review. 551, 553 (2001);

²⁰⁶ Michael Asimow, The Administrative Judiciary: ALJ's in Historical Perspective, Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary, Volume 20, Issue 1, Article 6, 2000, s. 157

²⁰⁷ Vanessa K. Burrows, Administrative Law Judges: An Overview, Congressional Research Service, RL34607, 2010 s 1653

²⁰⁸ Administrative law judges nie obowiązuje jednolita procedura, wymogi Administrative Procedure Act są lakoniczne, pewne pojęcie o stosowanej przez nich procedurze daje: Morell E. Mullins, Manual for Administrative Law Judges, Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary, Volume 23, Issue 3, 2004 – ale choć jest powszechnie poważany i często stosowany, jest jedynie kodeksem dobrych praktyk stosowaną przez sędziów formalnie będących pracownikami różnych agencji.

zadawania pytań; prawo do przesłuchania jest szersze, gdy stawający ma prawo wzywania świadków.

- **Podejmowanie decyzji jedynie na podstawie prawa i faktów udowodnionych w trakcie wysłuchania:** decyzje sądów muszą mieć oparcie w prawie i faktach udowodnionych na sali; agencje władzy wykonawczej w mniejszym lub większym stopniu opierać się mogą o politykę²⁰⁹ agencji (agency policy), doświadczenie i nieudokumentowaną na wysłuchaniu wiedzę podejmujących decyzję oraz zazwyczaj dopuszczają jako dowód informacji zasłyszane od innych osób (hearsay).

Polscy autorzy mocno podkreślają podział wysłuchań administracyjnych na wysłuchania osądzające i prawotwórcze (adjudicative i legislative hearing). Podział ten nie jest ani tak jednoznaczny²¹⁰, ani nie jest tak istotny jak zdają się sugerować polscy autorzy. Wysłuchanie legislacyjne mogą skutkować normą formalnie ogólnie obowiązującą, która jednak dotyczy tylko jednego podmiotu, a decyzja jednostkowa, ze względu na jej precedensowość może tworzyć skutki dla wielu podmiotów.

Zazwyczaj w wysłuchaniach mających charakter legislacyjny stosuje się mniej sztywnych wymagań w sędzie przez common law, a w wysłuchaniach o charakterze osądzającym stosuje się ich więcej. Ale jak każde uogólnienie stosowane w odniesieniu do wysłuchań publicznych w USA jest ono ryzykowne. Zdarza się, że najmniej proceduralnie zabezpieczona wysłuchania rozsądzające mają mniej proceduralnych zabezpieczeń od najbardziej zabezpieczonych wysłuchań prawotwórczych.

Przykładowo w opinii sądu najwyższego USA²¹¹ wysłuchania rozsądzające nie muszą w niektórych przypadkach nawet dawać prawa do ustnego przedstawienia swoich poglądów i informacji:

Under these circumstances, confronted with a grant of substantive authority made after the Administrative Procedure Act was enacted, [Footnote 8] we think that reference to that Act, in which Congress devoted itself exclusively to questions such as the nature and scope of hearings, is a satisfactory basis for determining what is meant by the term "hearing" used in another statute. Turning to that Act, we are convinced that the term "hearing," as used therein, does not necessarily embrace either the right to present evidence orally and to cross-examine opposing witnesses, or the right to present oral argument to the agency's decisionmaker.

Co istotne rozróżnienie na adjudicative i legislative public hearings ewoluowało i nadal ewoluuje. Do lat 40ych XX wieku spisane w prawie wymogi co do procedur wymaganych podczas wysłuchań przed agencjami były minimalne. Wraz z uchwaleniem Administrative

²⁰⁹ Politykę, rozumianą jako linię postępowania, a nie zmaganie różnych frakcji o władzę

²¹⁰ Kenneth Culp Davis, An Approach to Problems of Evidence in the Administrative Process, Harvard Law Review, Vol. 55, No. 3 (Jan., 1942), patrz zwłaszcza strona 423 i następne – n.b. Davis jest autorem podziału wysłuchań na osądzające i prawotwórcze.

Henry J. Friendly, Some Kind of Hearing, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 123, No. 6 (Jun., 1975), s. 1268

Michael Asimow, Adjudication Outside The Administrative Procedure Act, Draft Report: March 24, 2016, Administrative Conference of the United States, s 8 i następne, szczegółowo opisuje niejasność tego podziału.

²¹¹ United States v. Florida East Coast Railway Co. 410 U.S. 224 (1973)

Procedure Act oraz rosnącą liczbą precedensów sądowych wymagających lepszych zabezpieczeń rosła liczba wymaganych zabezpieczeń proceduralnych oraz przesuwano się od wydawania decyzji jednostkowych łatwiej zaskarżalnych, do decyzji stanowiących ogólnie obowiązujące zasady (trudniej zaskarżalne), a w ostatnich latach wręcz sugeruje się, że agencje coraz częściej wydają niewiążące zalecenia, które trudno zaskarżyć, a które de facto obowiązują²¹².

Piszący ponad cztery dekady temu sędzia Skelly Wright²¹³ widział narastającą proceduralizację i formalizm:

Administrative law has entered an age of rulemaking. Administrators who once acted on whim and instinct have been judicially constrained to promulgate and adhere to consistent guidelines.¹ Agencies which once generated policy in a piecemeal fashion through adjudication are now adopting prospective standards of action valid in a number of different settings and against a wide variety of "parties."² And the new agencies established by Congress to deal with contemporary environmental, economic, and energy problems have relied heavily on the promulgation of general regulations.³ These are healthy and welcome developments.

Piszący niedawno profesor Aaron L. Nielson²¹⁴ widzi dominację nieformalnych decyzji:

When agencies promulgate regulations today, they almost always do so through informal rulemaking. Speaking very generally, under informal rulemaking—also called notice-and-comment rulemaking—an agency proposes a rule; the public submits written comments; and then the agency decides whether to promulgate a final rule, and if so, in what form.¹ The final rule need not be the same as the proposed rule and often is not. Informal rulemaking is particularly important in today's world because presidents increasingly turn to agencies instead of a "hostile" Congress for political victories.² Because of that dynamic and others, informal rulemaking is at the heart of the modern regulatory state.

Wraz z rozwojem wysłuchań w federalnych agencjach władzy wykonawczej wtórnie pojawiają się wysłuchania gdzie indziej wcześniej nie spotykane, zwłaszcza we władzach lokalnych. Współcześnie do sądu najwyższego może trafić nawet sprawa ucznia szkoły publicznej, który zawieszony został na 10 dni bez wysłuchania.²¹⁵

11.4.1. Początki wysłuchań administracyjnych

Konstytucja USA nie mówi bezpośrednio o możliwości tworzenia urzędów władzy wykonawczej i nadawaniu im uprawnień władczych²¹⁶. Ale Article I, sec. 8, cl. 18 konstytucji daje kongresowi prawo stanowienia wszelkich ustaw, które będą konieczne i odpowiednie do wykonania władzy przyznanej rządowi na mocy konstytucji:

²¹² Lars Noah, Governance by the Backdoor: Administrative Law (lessness?) at the FDA, Nebraska Law Review, Volume 9, Issue 1, Article 5 2014

²¹³ J. Skelly Wright, Courts and the Rulemaking Process: The Limits of Judicial Review, 59 Cornell Law Review 375 (1974) s. 375

²¹⁴ Aaron L. Nielson, In Defense of Formal Rulemaking, 75 Ohio State Law Journal 237 (2014) s. 238

²¹⁵ Goss v. Lopez, 419 U.S. 565 (1975)

²¹⁶ Opis umiejscowienia agendy władzy wykonawczej w porządku prawnym USA głównie na podstawie: Morton Rosenberg, When Congress Comes Calling: Primer on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry, The Constitution Project, 2009

Section 8.

(...)

To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof.

Na tej podstawie i historycznej praktyce uznaje się, że kongres może tworzyć, znosić i organizować agencje władzy wykonawczej, tj. m.in. ustalać sposób wyboru szefa, jego wynagrodzenia, zadania urzędu, itp. Władza tych agencji oraz finansowanie pochodzą wyłącznie od kongresu. Kongres może zorganizować agencje administracji i ich procedury wedle swojej woli. Na podobnej zasadzie parlamenty stanowe mogą tworzyć wykonawcze agencje stanowe. Prawo to dotyczy również nakładania obowiązku stosowania wysłuchań publicznych lub tworzenia możliwości stosowania wysłuchań.

Odwołanie do wysłuchań w kontekście agencji władzy wykonawczej pojawiło się w Interstate Commerce Act z 1887. Stwierdzał on, że komisja powołana tą ustawą ma ustalać prawdę na podstawie zeznań świadków lub z innych dowodów.²¹⁷

ICC powołano ponieważ linie kolejowe nadużywały swojej pozycji rynkowej w stosunku do małych podmiotów, takich jak farmerzy. O ile duże korporacje mogły negocjować rozsądne stawki, to drobne podmioty nie miały tej siły. Sądy lokalne i stanowe okazały się niezdolne do interwencji w ceny ustalane przez koleje, m.in. dlatego, że linie kolejowe przekraczały granice stanów, sądy federalne co do zasady zajmowały się prawem federalnym, a dojście z sądów niższego rzędu do sądu najwyższego w pojedynczych sprawach o stawki transportu było niepraktyczne. Farmerzy stanowili wówczas większość wyborców, więc kongres powołał ICC, która na wysłuchaniach pomiędzy nadającymi towary, a liniami kolejowymi miała ustalać ceny za usługi.

Sposób prowadzenia wysłuchań w ICC oparty był o zwyczaj inspirowany common law. Dopiero Hepburn Act z 1906, który znacznie zwiększał uprawnienia komisji narzucił obowiązek przeprowadzenia „pełnego wysłuchania” co oznaczać miało stosowanie większej, ale niesprecyzowanej w ustawie liczby zabezpieczeń proceduralnych. Wydany chwilę później wyrok sądu najwyższego ws. *Louisville v. Nashville* doprecyzował, iż komisja jest zobowiązana dotrzymać takich zabezpieczeń proceduralnych jak podejmowanie decyzji jedynie na podstawie faktów udowodnionych w wysłuchaniu, umożliwienie przesłuchania świadków oraz przedstawianie dowodów.²¹⁸

Dwie dekady później powoływanie kolejnych agencji władzy wykonawczej w ramach New Deal spowodowało wydawanie corocznie setek tysięcy nowych decyzji w dziesiątkach nowych agencji. Decyzji, które dotyczył tak różnorodnych spraw jak narzucanie cen urzędowych na tysiące produktów, czy też przyznanie lub cofnięcie świadczeń społecznych. Z jednej strony spowodowało to konieczność wypracowania sprawnego trybu podejmowania tych decyzji. A z drugiej konieczna stała się obrona tak podejmowanych decyzji, przed powszechnym narzuceniem trybu sądowego do ich kwestionowania. Było to o tyle istotne, iż przeciwnicy New Deal, gdy przegrali w legislaturze, gdzie ustanowiono ustawami nowe

²¹⁷ Henry J. Friendly, *Some Kind of Hearing*, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 123, No. 6 (Jun., 1975), s. 1271

²¹⁸ Henry J. Friendly, *Some Kind of Hearing*, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 123, No. 6 (Jun., 1975), s. 1271

agencje regulacyjne, usiłowali podważyć konstytucyjność samych agencji i prawomocność ich decyzji przed sądami. Przy wielkiej liczbie relatywnie nieistotnych²¹⁹ decyzji kreowanych przez agencje tworzone w ramach New Deal zastosowanie do nich pełnej procedury sądowej, czy to jako możliwość odwołania do sądów, czy też jako narzucenie agencjom podobnych do sądowych wymogów w procedowaniu odwołań w agencjach sparaliżowałoby działania reformatorów²²⁰.

Reformatorzy rozwiązanie znaleźli we wcześniejszej praktyce. Pewne elementy wysłuchań stosowane były w agencjach stworzonych przed New Deal. Przykładowo prawo do wzywania świadków przez agencje regulacyjne w celu podjęcia decyzji było normą na wiele dziesięcioleci przed New Deal:²²¹

From the land-mark Act to Regulate Commerce of 1887 to the enactments of the present session, there is not a single important regulatory statute in which Congress has not authorized the compulsion of testimony in aid of provisions for regulation or investigation.¹¹ The eminent judge who presided over the newly-created Interstate Commerce Commission stated in the first annual report of that body that this power to compel the attendance of necessary witnesses and the power to secure papers and documents relevant to inquiries was “a very important provision, and the Commission will no doubt have frequent occasion to take action under it.”¹² The power has accordingly been granted by Congress to a great variety of administrative tribunals or executive officials vested with regulatory or investigatory powers, or with both; the principal ones may be classified as follows:

698

HARVARD LAW REVIEW

I. Tribunals empowered to regulate and to enforce some law enacted by Congress, *i.e.*, bodies vested with power to determine legal duties and rights. The chief examples are the Interstate Commerce Commission, the Rent Commission of the District of Columbia, the United States Shipping Board, and the Federal Trade Commission (in some of its activities).

II. Tribunals given only investigatory or visitorial powers, with no power or duty to regulate or enforce regulations: simply fact-finding bodies. The chief examples are the Federal Water Power Commission, the United States Coal Commission, the United States Railroad Labor Board, the Federal Trade Commission (in some of its activities), and the United States Tariff Commission.

III. Executive officials under a duty to enforce the regulations of Congress or of the executive department. The following are illustrative: the Commissioner of Internal Revenue (and subordinates), the Director of War Risk Insurance (and subordinates), the Commissioner of Patents, the Commissioner of Immigration, and heads of departments and bureaus.

IV. Private individuals acting under the terms of arbitration statutes, enacted as regulations of commerce. The chief examples are arbitrators acting under the Federal Arbitration Law of 1925 and arbitrators under the Erdman and Newlands Laws.¹³

²¹⁹ Nieistotne decyzje nie oznaczają tu lekceważenia np. decyzji o przyznaniu lub odmowie świadczeń społecznych, itp., a oznaczają po prostu odejście w tego typu sprawach od proceduralnych zabezpieczeń stosowanych w sądach powszechnych, w sprawach takich jak np. o morderstwo.

²²⁰ Pełen pasji opis powodów dla których przed agencjami nie należy stosować reguł dowodzenia stosowanych przed sądami znajduje się w: Kenneth Culp Davis, *An Approach to Problems of Evidence in the Administrative Process*, Harvard Law Review, Vol. 55, No. 3 (Jan., 1942), s. 364-425

²²¹ David E. Lilienthal, *The Power of Governmental Agencies to Compel Testimony*, Harvard Law Review, Vol. 39, No. 6 (Apr., 1926), s. 697

W ramach politycznych siłowań o zasięg i skuteczność New Deal uchwalono Administrative Procedure Act, który tworzył obowiązek korzystania z wysłuchań w agencjach regulacyjnych. Do uchwalenia Administrative Procedure Act poszczególne agencje oraz czasem ustawy je ustanawiające decydowały o tym kiedy zwoływać wysłuchania publiczne i jak mają być zorganizowane. Uchwalenie APA wstępnie doprecyzowało, kiedy i jakie wysłuchania należy stosować do rozpatrywania konfliktów wynikających z decyzji agencji regulacyjnych.

11.4.2. Administrative Procedure Act

Wysłuchania publiczne w agencjach władzy wykonawczej mają historycznie rzecz biorąc pierwotną podstawę w ustawach. Co prawda precedensy sądowe²²² wydane po uchwaleniu ustaw stwierdziły, że prawo do publicznego wysłuchania przed niezależnym decydentem²²³ wynika z konstytucji, przysługuje więc nawet wtedy, gdy ustawa milczy o obowiązku przeprowadzenia publicznego wysłuchania, ale jest to wywód chronologicznie wtórny do pojawianie się wysłuchań w agencjach władzy wykonawczej na drodze ustawy.

Pierwotna i ogólna podstawa do wysłuchań publicznych w agencjach władzy wykonawczej znajduje się w ustawach, przede wszystkim w Administrative Procedure Act z 1946, odzwierciedlonym w US Code zwłaszcza w 5 USC 553: Rule making oraz w 5 USC 554 Adjudications²²⁴:

- Title 5 section 553 stanowi m.in., iż w Federal Register należy umieścić informację o proponowanej regulacji oraz umożliwić zainteresowanym osobom pisemne lub ustne przedłożenie informacji, poglądów oraz argumentów.
- Title 5 section 554 stanowi, iż osoby, którym przysługuje rozsądzenie ich sprawy przed agencją przez publiczne wysłuchanie otrzymają stosowne informacje o wysłuchaniu, tj m.in. podstawę prawną, jurysdykcję, stan faktyczny oraz twierdzenia co do stanu prawnego. Jeśli osoby te nie są w stanie osiągnąć porozumienia z agencją, prowadzone będą wysłuchania na podstawie Title 5 paragraf 556 Hearings; presiding employees; powers and duties; burden of proof; evidence; record as basis of decision oraz Title 5 paragraf 557 Initial decisions; conclusiveness; review by agency; submissions by parties; contents of decisions; record.

By w pełni zrozumieć powyższe regulacje należy się cofnąć do przełomu lat 30ych i 40ych XX wieku. Przez dekadę po uchwaleniu ustaw New Deal politycy i grupy interesu ścierali się o to, czy i jakie proceduralne zabezpieczenia interesu obywateli narzucić nowym agencjom regulacyjnym. Zderzenie to nie dało rezultatu aż do połowy lat 40tych. Wtedy to demokraci widząc wzbierającą falę wpływów republikanów postanowili pójść na kompromis, by

²²² Patrz np. Wong Yang Sung v. McGrath 339 U.S. 33 (1950) -- postępowanie deportacyjne powinno się odbyć w formie publicznego wysłuchania, przed orzekającym, którego niezawisłość jest zabezpieczona, nawet jeśli nie wynika to bezpośrednio z ustawy

²²³ W tekście używam ogólnych terminów typu decydent, rozstrzygający, itp. ponieważ osoby prowadzące wysłuchania publiczne przed agencjami władzy wykonawczej czasem mają status sędziego a czasem nie mają. Co więcej uregulowania i precedensy sądowe w tym zakresie zmieniały się na przestrzeni lat.

²²⁴ UC Code Title 5-Government Organization And Employees, Part I-The Agencies Generally, Chapter 5-Administrative Procedure, Subchapter II-Administrative Procedure, Section 553 Rule Making oraz Section 554. Adjudications (2017)

utrwalić zasadnicze rozwiązania New Deal.²²⁵ Umożliwienie ochrony praw jednostki przed nadużyciami urzędników, legitymowało i uczyniło władzę urzędników bardziej akceptowalną – potwierdziło przekazanie urzędnikom większej władzy, ale poddało ją kontroli obywateli.

Rozwiązanie legislacyjne polegające na wprowadzeniu wymogu wysłuchań do procedur agencji powołanych w ramach New Deal było znane i proponowane przez całe lata 30te. Do 1939 w kongresie dyskutowano dziewięć projektów ustaw, które miały ograniczyć uznaniową decyzyjność nowo powołanych agencji. W 1939 nastąpił przełom w dążeniu do ustawowego ograniczenia władzy urzędników. Członkowie American Bar Association zatwierdzili raport sugerujący okiełznanie regulacyjnej siły agencji procedurami, opartymi o wymóg wysłuchań publicznych. W pracach nad tym raportem starli się prawnicy starej szkoły przyzwyczajeni do publicznej konfrontacji w sądzie, a z drugiej prawnicy-ekonomiści z administracji ustanawiającej nowe agencji, którzy uważali, że szybkość i sprawność działania agencji wymaga by podejmowały decyzje w oparciu o własne uznanie.²²⁶ Głównym argumentem za wysłuchaniami publicznymi była konieczność poddania decyzji agencji kontroli obywateli, poprzez ich upublicznienie oraz wymaganie publicznego przedstawienia motywów decyzji²²⁷:

Remember, there are very precious values of civilization which ultimately, to a large extent, are procedural in their nature. . . . All tribunals, administrative or judicial, have to enquire and examine before they decide. Historic experience lies behind the right to a day in court, and a full day. Those who decide should record their judgments and give reasons for them, which in itself will have a fruitful psychological effect. You feel much more responsible—all of us do—if we have to sit down and write out why we think what we think.

Na podstawie raportu ABA uchwalona została ustawa Walter-Logan (poprzednie dziewięć projektów ustaw nie wyszło z kongresu), która jednak w grudniu 1940 została zawetowana przez prezydenta Roosevelta. Roosevelt argumentował, że choć kontrola władzy jest potrzebna, to zaproponowane obowiązkowe wysłuchania publicznie w formie zapisanej w Walter-Logan Act uniemożliwiłyby sprawne działanie agencjom. Roosevelt obiecał uchwalenie ustawy, która odzwierciedli narastającą od dekady krytykę władzy nowych agencji.

Krytyka, ta przede wszystkim opierała się o zarzut łączenia w poszczególnych urzędach tworzenia prawa, jego egzekwowania oraz rozsądzania związanych z nim konfliktów.

²²⁵ McNollgast, The Political Origins of the Administrative Procedure Act, Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 15, No. 1, JLEO Bureaucracy Conference (Apr., 1999), s. 180

²²⁶ Morris Duane, Mandatory Hearings in the Rule-Making Process, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 221, Administrative Regulation of Private Enterprise (May, 1942), s. 115

²²⁷ Raport cytuję za Morris Duane, Mandatory Hearings in the Rule-Making Process, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 221, Administrative Regulation of Private Enterprise (May, 1942), s. 116

Ówcześni autorzy, twierdzili, że sytuacja w której ten sam człowiek odpowiada za egzekwowanie reguł i rozstrzyganie konfliktów jest niesprawiedliwa.²²⁸

"Furthermore, the same men are obliged to serve both as prosecutors and as judges. This not only undermines judicial fairness; it weakens public confidence in that fairness.

Commission decisions affecting private rights and conduct lie under the suspicion of being rationalizations of the preliminary findings which the commission, in the role of prosecutor, presented to itself."

Ówczesny klimat podobnie opisują współcześni autorzy amerykańscy:²²⁹

In the late 1930s, the regulatory agencies, a primary tool of the New Deal program, came under increasing attack for bias. Critics pointed to these agencies as possessing powers of investigation, prosecution and adjudication, and argued that the combination of all these powers in the same institution impeded fair adjudication.⁸⁷

Śmierć Roosevelta w 1945 oraz rosnąca popularność republikanów skłoniły demokratów do kompromisu. Po 13 latach nieprzerwanej kontroli władzy wykonawczej i parlamentarnej demokraci nie byli pewni, utrzymania prezydentury i kontroli kongresu. Ale mogli pójść na kompromis, bo miniona dekada dała im możliwość obsadzenia stanowisk sądowych zwolennikami New Deal – rozwinięto sądownictwo federalne, Roosevelt przez dwie kadencje obsadził wiele kluczowych stanowisk sędziowskich, w tym 8 z 9 sędziów sądu najwyższego²³⁰. W 1946 uchwalono Administrative Procedure Act, którego celem było utrwalenie regulacji New Deal, w zamian za umożliwienie proceduralnej kontroli decyzji agencji regulacyjnych. Zachowano koncentrację roli prawotwórczej, egzekwującej i rozsądzającej w agencjach, ze względu na wydajność oraz konieczność gromadzenia specjalistycznej wiedzy – ale ustalono że, rozsądzający i ustalający fakty w postępowaniu (adjudictory factfinders) muszą być wyposażeni w atrybuty zapewniające niezależność – oraz ograniczono możliwość odwołania się od decyzji agencji do sądów powszechnych.

11.4.3. Ustawy ustanawiające agencje, zwyczaj agencji i procedury sądowe

Ustawy ustanawiające poszczególne agencje władzy wykonawczej mogą i często stanowią szczególnie dla danej agencji tryb organizowania wysłuchań.

Przykładowo ustawa federalna o żywności, lekarstwach i kosmetykach w paragrafie 371 (21 USC 371: Regulations and hearings)²³¹ reguluje wysłuchania publiczne.

Jednak same ustawy nie wyczerpują unormowania prowadzenia wysłuchań. Dopełniają je wewnętrzne regulacje i zwyczaj poszczególnych agencji oraz precedensy sądowe. W przypadku wspomnianej powyżej ustawy o żywności, lekarstwach i kosmetykach ważny jest chociażby wczesny precedens *Cook Chocolate Co. v. Miller*, 72 F. Supp. 573 (D.C. 1947),

²²⁸ Administrative Management in the Government of the United States, Report of the President's Committee on Administrative Management, 36-37 (1937); cytuję za *Wong Yang Sung v. McGrath* 339 U.S. 33 (1950)

²²⁹ Administrative Conference of the United States, Recommendations and Reports, 1992 Volume II, s. 800

²³⁰ McNollgast, The Political Origins of the Administrative Procedure Act, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 15, No. 1, JLEO Bureaucracy Conference (Apr., 1999), s. 183 oraz s. 191

²³¹ US Code Title 21-Food And Drugs, Chapter 9-Federal Food, Drug, And Cosmetic Act, Subchapter VII General Authority, Part A-General Administrative Provisions, Section 371. Regulations And Hearings

który powstał na kanwie sporu pomiędzy Cook Chocolate, która chciała wprowadzić na rynek czekoladę wzbogaconą witaminami i została pozbawiona możliwości wprowadzenia tego produktu decyzją administracyjną bez wysłuchania publicznego. Precedensy regulujące wysłuchania omawiane są w zbiorach i komentarzach takich jak *Administrative Law Treatise* Davisa.²³²

Podobnie *Clean Water Act*²³³ wymaga udziału obywateli w tworzeniu, zmianie oraz egzekwowaniu regulacji i standardów egzekwowanych na podstawie tej ustawy oraz nakazuje agencji egzekwującej przepisy wynikające z ustawy opracowanie razem z władzami stanowymi minimalnych wskazówek w sprawie uczestnictwa obywateli w decyzjach ustanawiających, zmieniających i egzekwujących regulacje:

(e) PUBLIC PARTICIPATION IN DEVELOPMENT, REVISION, AND ENFORCEMENT OF ANY REGULATION, ETC.

Public participation in the development, revision, and enforcement of any regulation, standard, effluent limitation, plan, or program established by the Administrator or any State under this chapter shall be provided for, encouraged, and assisted by the Administrator and the States. The Administrator, in cooperation with the States, shall develop and publish regulations specifying minimum guidelines for public participation in such processes.

11.4.4. Podsumowanie

Gdy agencja władzy wykonawczej działa w charakterze władzy sądowniczej obowiązane są zazwyczaj odtwarzać niektóre proceduralne zabezpieczenia praw obywateli stosowane w sądach. Publiczne wysłuchanie w agencjach władzy wykonawczej w tych wypadkach jest amerykańską wersją sądownictwa administracyjnego. Public hearing oznacza w tych wypadkach przede wszystkim otwartość analogiczną do jawności rozpraw sądowych oraz tworzenie publicznie dostępnego zapisu procesu decyzyjnego, a czasem jeszcze inne zabezpieczenia proceduralne stosowane w sądach.

Podczas wysłuchania o charakterze sądowym stawiającemu przed agencją bywa przyznawane nie tylko prawo do przedstawienia swojego stanowiska co do faktów i stanu prawa, ale również bywa zazwyczaj udzielane zezwolenie na przesłuchiwanie (cross-examination) osób stawających na wysłuchaniu. Decyzje agencji władzy wykonawczej podjęte w wyniku wysłuchania osądzającego powinny zazwyczaj być oparte jedynie o fakty ustalone w trakcie wysłuchania i obowiązujące prawo.

Natomiast wysłuchania publiczne, których celem jest uchwalenie ogólnie obowiązujących reguł bardziej przypominają to co w Polsce rozumiemy pod pojęciem publicznego wysłuchania. Wysłuchania prawotwórcze mają na celu zebranie informacji przez agencję władzy wykonawczej. Zaproszone osoby nie mają zazwyczaj prawa przesłuchiwania innych uczestników, a uczestnictwo w wysłuchaniu zależne jest od decyzji agencji prowadzącej wysłuchanie. Agencja może podjąć decyzję w oparciu o informacje z wysłuchania lub też z innych niezależnych od wysłuchania i nieupublicznionych źródeł, jak wiedza i doświadczenie życiowe własnych ekspertów.

Nie jest jednak tak, że na wysłuchaniach prawotwórczych nie ma żadnych zabezpieczeń formalnych znanych z common law. Wysłuchania prawotwórcze mogą być czasem bardziej sformalizowane i zawierać więcej elementów z procedury sądowej, lub też mogą być bardziej odformalizowane.

²³² Kenneth Culp Davis, *Administrative Law Treatise*, wyd 2, Vol 1 & 2, 1978, 1979. Vol. 1, s. 634; Vol. 2, s. 522

²³³ 33 U.S. Code § 1251 - Congressional declaration of goals and policy

Od kilku dekad sformalizowane tworzenie ogólnie obowiązującego prawa na forum wysłuchań publicznych jest coraz rzadsze²³⁴. Na przełomie lat 60ych i 70ych zostało uznane za zbyt czasochłonne i pracochłonne²³⁵. Wyrok w sprawie *United States v. Florida East Coast Railway* z 1973 „dobił” formal rule making. Do tego wyroku uznawano, że w wielu przypadkach tworzenie regulacji wymaga „pełnego” publicznego wysłuchania. Wyrok ten obalił to domniemanie.

Formal rule making wyparte zostało przed odformalizowane tworzenie reguł²³⁶, polegające na tym, że agencja proponuje nową regulację, obywatele zgłaszają uwagi, a agencja uchwała regulację na podstawie wewnętrznych rozważań, bez konieczności stosowania lub odnoszenia się do uwag obywateli, lub też minimalizując udział obywateli (np. dając im prawo zgłosić uwagi, ale nie dając prawa zadawania pytań innym świadkom).

Odformalizowane wysłuchanie w rozumieniu autorów amerykańskich oznacza zawierające mniej zabezpieczeń proceduralnych wzorowanych na postępowaniu sądowym, np. uproszczony sposób protokołowania (dopuszczalnym sposobem protokołowania niektórych wysłuchań jest zaznaczenie pól w standardowym formularzu).

Jedną z istotnych funkcji zarówno wysłuchań rozsądających jak i prawotwórczych przed agencjami władzy wykonawczej jest ustanowienie zapisu (public record) faktów, podstaw oraz sposobu podjęcia decyzji przez agencję. Przydatne jest to zarówno dla agencji jak i obywateli. Uzyskanie wysłuchania w swojej sprawie przydatne jest w celu podważania decyzji lub regulacji agencji w regularnym postępowaniu sądowym przed sądem powszechnym. Dla agencji przeprowadzenie wysłuchania służy udokumentowaniu, że podjęta decyzja lub uchwalona regulacja była podjęta na wystarczającej podstawie faktycznej co do jej potrzeby. Chroni to agencję przed pozwami o unieważnienie regulacji lub decyzji z powodu braku dowodów na potrzebę regulacji/decyzji.

Powyższy zarys wysłuchań regulacyjnych dotyczy federalnych agencji władzy wykonawczej. Podobne reguły obowiązują dla stanowych agencji władzy wykonawczej. Opis wysłuchań publicznych przed stanowymi agencjami władzy wykonawczej wymagałby oddzielnego tekstu. Nie jest mi znany taki tekst, zbiorczy podsumowujący wysłuchania przed stanowymi agencjami władzy wykonawczej. Znane mi są tylko teksty dotyczące poszczególnych stanów.

Fascynujący zapis powstawania reguł wysłuchania publicznego dla agencji regulacyjnych Nowego Jorku oraz dla agencji federalnych znajduje się w: *The Politics of Administrative Law: New York's Anti-Bureaucracy Clause and the O'Brian-Wagner Campaign of 1938*.²³⁷ Podobnie ciekawy, ilustrujący amerykański koloryt i podejście jest „Increasing the Effectiveness of Public Hearings”²³⁸, stanowiący szczegółowe zestawienie pomysłów na to

²³⁴ Aaron L. Nielson, In Defense of Formal Rulemaking, 75 Ohio State Law Journal 237 (2014)

²³⁵ Patrz np. Henry J. Friendly, Some Kind of Hearing, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 123, No. 6 (Jun., 1975), s. 1267-1317

²³⁶ Tj w oparciu o ogólne dyspozycje U.S.C. § 553(c) - bez sięgania do sformalizowanych wysłuchań na podstawie U.S.C. § 556 oraz § 557

²³⁷ Daniel R. Ernst, The Politics of Administrative Law: New York's Anti-Bureaucracy Clause and the O'Brian-Wagner Campaign of 1938, Law and History Review Summer 2009, Vol. 27, No. 2

²³⁸ Donald L. Woods, Dock Burke, Jocille H. Johnson, Increasing the Effectiveness of Public Hearings, Research Report Number 185-1F, The Texas State Department Of Highways And Public Transportation, March 1976

jak sprawnie i z pomyślnym rezultatem przeprowadzić wysłuchanie publiczne w/s planowanych budów dróg.

11.5. Sądy federalne, stanowe i lokalne

11.5.1. Wysłuchanie publiczne, czyli jawność zarzutów i obrony

W ramach sądownictwa angloamerykańskiego public hearing przede wszystkim oznacza możliwość jawnego usłyszenia zarzutów i odpowiedzenia na nie. Dziś nam wydaje się to dość oczywistym cywilizacyjnym standardem. Rozprawa w sądzie jest poza nielicznymi przypadkami wskazanymi w prawie jawna.

Jednak jawne rozprawy dostępne dla publiczności pojawiły się na kontynencie europejskim relatywnie późno. Tak wyraz swojemu zdziwieniu nad jawnością sądów angielskich dawał Christian August Gottlieb Gode opisując na początku XIX wieku swoje podróże po Anglii, „Jawność postępowań jest zadziwiająca. Powszechnie możliwy jest wolny wstęp do sądu”²³⁹:

The main excellence of the English judicature consists in publicity, in the free trial by jury, and in the extraordinary despatch with which business is transacted. The publicity of their proceedings is indeed astonishing. Free access to the courts is universally granted; nay, the very galleries are always

Sędzia, adwokat, ława przysięgłych są nieustannie wystawieni na publiczną krytyczną ocenę²⁴⁰:

judge. Upon every extraordinary trial, you may remark short-hand writers in the galleries, who collect the depositions of witnesses, the questions and speeches of the counsel, and the observations of the judge. A summary account of the most remarkable suits is inserted in all the public journals. Thus the judge, the counsel, and the jury, are constantly exposed to public animadversion; and this greatly tends to augment the extraordinary confidence, which the English repose in the administration of justice.

²³⁹ Christian August Gottlieb Gode “A foreigner's opinion of England Translated from the original German by Thomas Horne.” 1821. Vol II, s. 24

²⁴⁰ Christian August Gottlieb Gode “A foreigner's opinion of England Translated from the original German by Thomas Horne.” 1821. Vol II, s. 25

Publiczne przesłuchanie świadków zabezpiecza procedowanie przed wpływem przekrętaczy, żadna władza swą grozą nie przeważa dowodów lub wymusi fałszywych zeznań²⁴¹:

Hence also the people reap the solid advantage of becoming thoroughly instructed in the spirit of the laws, and in the forms of judicial procedure. By the public examination of witnesses, the dignity of the court is enhanced, and the legal process secured against the influence of chicane. No authority can overawe the evidence, or extort a corrupt testimony favourable to the views of the judge; nay, even an adept in private falsehood would blush to be convicted of perjury in the presence of his fellow-citizens. The happy impressions, which

Dziś obecność publiczności na rozprawach, na których nie wyłączono jawności, nie budzi zazwyczaj zdziwienia. Jak wynika z corocznych raportów fundacji court watch tylko(!) kilka procent sędziów nie dopuszcza publiczności na jawnych(!) rozprawach sądowych.

11.5.2. Kształtowanie procedury sądowej oraz kodeksu postępowania

W USA władza ustalania regulaminów i procedur sądów jest uznawana za władzę, która nie jest wyłącznością ani sędziów, ani legislatury, ale jest władzą przypadająca sędziom, chyba, że legislatura dokona interwencji, w granicach przewidzianych konstytucją. Takie ułożenie stosunków pomiędzy władzami znane jest jako: *doctrine of inherent judicial power over matters ancillary to the administration of justice, but concurrent with non-frustrating legislative power*.

W praktyce większość amerykańskich sądów tworzą swoje regulaminy i procedury w dużym stopniu samodzielnie. U nas jest to materia ustawowa. Tam ze względu na wyższą wagę przykładaną do podziału i wzajemnego powstrzymywania się i kontrważenia władz uznaje się większą rolę sędziów w ustalaniu regulaminów i procedur. Od czasu do czasu parlamenty stanowe i federalne dokonują unormowań w tym zakresie. Ale unormowanie te ograniczone są władzą sędziów do orzekania o konstytucyjności takich unormowań.

U angloamerykanów od czasów niepamiętnych reguły i procedury postępowania przed sądami tworzyli sędziowie. Poświadczenie tego stanu rzeczy datowane jest do rządów Ryszarda II (1367-1400). Nie była to jednak władza wyłączna. Parlamentu od czasu do czasu dokonywał wybiórczych interwencji²⁴². Do XIX przewaga sędziów na polu ustalania procedur była dominująca. Regulaminy i procedury sądowe wynikały z precedensu

²⁴¹ Christian August Gottlieb Gode "A foreigner's opinion of England Translated from the original German by Thomas Horne." 1821. Vol II, s. 26

²⁴² Harvard Law Review, How Far May Legislatures Regulate Judicial Procedure, Harvard Law Review, Vol. 34, No. 4 (Feb., 1921), pp. 424

ustalonego w poszczególnych sprawach oraz z zasad formalnie uchwalonych przez poszczególne sądy.²⁴³

Wraz z rozwojem współczesnej gospodarki i zwiększeniem liczebności mieszkańców, miały miejsce kilka fal interwencji legislatur w reguły i procedury sądowe w celu przyspieszenia rozstrzygania spraw. W 1848 legislatura stanu Nowy Jork uchwaliła Field Code liczący niecałe czterysta artykułów, którego celem było uporządkować każdy aspekt działania sądów. Liczne stany skopiowały i rozwinęły tę ustawę. Jednak w samym stanie Nowy Jork, rzeczywistość okazała się bogatsza niż wyobrażenia legislatury. Po licznych nowelizacjach liczba artykułów Field Code wzrosła dziesięciokrotnie. Stan taki doprowadziły do reform, przywracających sędziom kontrolę nad tworzeniem reguł i procedur, z tą różnicą, że częściej i w większym stopniu zaczęły one wynikać z uchwalonych przez sędziów spisanych regulaminów, a rzadziej i w mniejszym stopniu z precedensów.²⁴⁴

Po trwającej blisko ćwierć wieku kampanii na początku lat 30-ych kongres przekazał sądowi najwyższemu USA tworzenia procedury cywilnej i kryminalnej. W 1938 sąd najwyższy uchwalił, a kongres nie oprotestował Federal rules of civil procedure^{245 246}. W kolejnych latach rozwiązanie to było kopiowane na poziomie stanowym. W latach 50-ych XX wieku ćwierć stanów²⁴⁷ przekazała w większym lub mniejszym stopniu tworzenie regulaminów i procedur stanowym sądom najwyższym. Współcześnie ponad trzydzieści stanów skopiowało Federal Rules of Civil Procedure w swoich stanowych przepisach, uprawomocniając najwyższe sądy stanowe do tworzenia procedur cywilnych i karnych, a jedynie w około dwudziestu stanach legislatury stanowe mają wyłączne prawo stanowienia regulaminów i procedur sądowych.²⁴⁸

To ustawowe przywrócenie sędziom kontroli nad procedurą, nie wyklucza w amerykańskim rozumieniu, istnienia właściwej sądom i niepodlegającej kontroli legislatury możliwości tworzenia przez sądy własnych regulaminów i procedur. Stopień w którym sąd ma możliwość ustalania swoich regulaminów i procedur zależy od jego umiejscowienia w systemie konstytucyjnym. Sąd najwyższy USA wywodząc swą pozycję bezpośrednio z konstytucji posiada wyłączne i ostateczne władztwo. Niższe sądy powoływane ustawami federalnymi, stanowymi, czy uchwałami hrabstw lub miast, mogą, choć nie muszą w zależności od lokalnej praktyki, być bardziej uzależnione w swej wewnętrznej organizacji i procedowaniu od legislatury.

Kongres uznał na początku republiki dla sądownictwa federalnego i z pewnymi wyjątkami jest tak przyjęte do dziś dla wszystkich sądów, że reguły i sposoby procedowania ustalone przez najwyższy sąd danej jurysdykcji obowiązują niższe sądy²⁴⁹:

²⁴³ Edward M. Morgan, Judicial Regulation of Court Procedure, Minnesota Law Review VOL. II January, 1918 No. 2, s. 81 oraz s. 92

²⁴⁴ Yale Law Journal, Judicial Discretion and Rules of Court, The Yale Law Journal, Vol. 31, No. 7 (May, 1922), s. 763

²⁴⁵ A. Leo Levin, Anthony G. Amsterdam, Legislative Control Over Judicial Rule-Making: A Problem In Constitutional Revision, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 107 November, 1958 No. 1, s. 3-5

²⁴⁶ Jack B. Weinstein, After Fifty Years Of The federal Rules Of Civil Procedure: Are The Barriers To Justice Being Raised?, University Of Pennsylvania Law Review, Vol. 137:1901, 1989, s. 1901

²⁴⁷ Charles E. Clark, "The Federal Rules of Civil Procedure: 1938-1958". Two Decades of the Federal Civil Rules, Columbia Law Review, Vol. 58, No. 4 (Apr., 1958), s. 435

²⁴⁸ Christopher Reinhart, George Coppola, Court Rules In Other States-Legislative Approval, Office of Legislative Research, Connecticut General Assembly, 2008-R-0430, December 30, 2008

²⁴⁹ U. S. Bank v. Halstead, (1825)

Congress has adopted, as the guide for the Courts of the United States, the processes which were used and allowed in the Supreme Courts of the several States, in the year 1789. That the 34th

Za przyznaniem sędziom władzy ustalania regulaminów i procedur oprócz argumentów konstytucyjnych z podziału władz, Amerykanie podnoszą jeszcze m.in. argument braku elastyczności ustaw parlamentarnych, które nie są w stanie przewidzieć każdej możliwej ewentualności, w każdej możliwej sprawie, mogą więc prowadzić do niesprawiedliwości w formalnie poprawnym procedowaniu²⁵⁰:

Legislative control of the details of procedure is based upon the obviously erroneous theory that the courts can be furnished a set of rigid orders, devised in advance by a farseeing legislature, to fit every possible circumstance, so that in any case the court has but to select the particular rule designed therefor, which will automatically apply. This results in an absolutely rigid system. The courts can, of course, do much to soften the rigor by process of interpretation, if they be so inclined, but they cannot properly disregard or suspend positive statutory enactments, even to avoid an outrageous result.

84

MINNESOTA LAW REVIEW

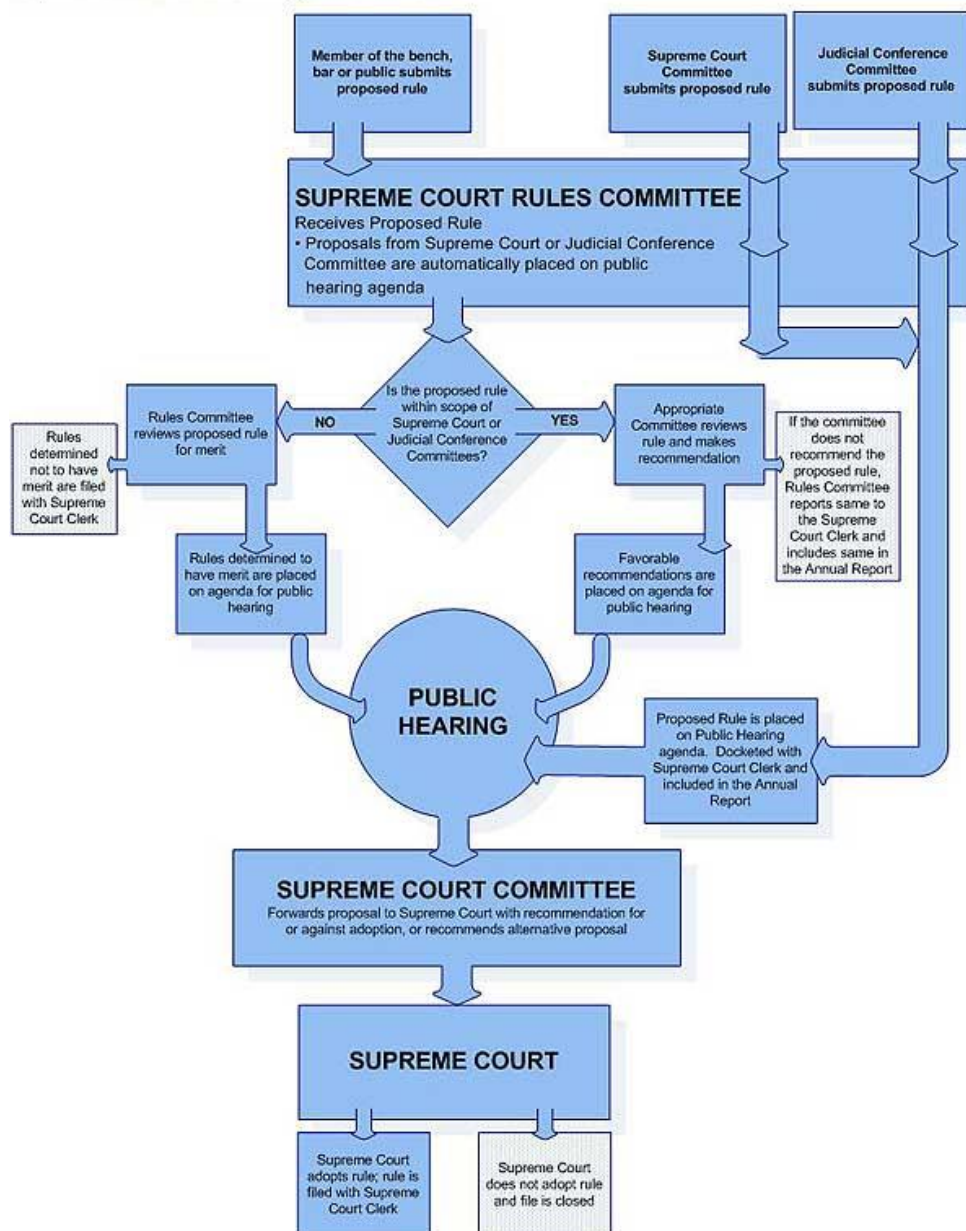
Rules of court, however, may be waived, or their operation suspended, to prevent a manifest injustice.^a As to flexibility, the advantage, therefore, is clearly with the proposal.

Sądy amerykańskie tworząc regulaminy i procedury dość często korzystają obecnie z wysłuchania publicznego. Na początku XX wieku normą raczej były komisje składające się z prawniczych autorytetów, które regularnie przedstawiały raporty ze swoich prac w różnych publikatorach (np. American Bar Association Journal). Takie publikacje stanowiły swoisty otwarty dialog wśród elity prawniczej. Obecnie dość często wysłuchania publiczne są istotną częścią tych prac. Dalej w pracach biorą udział przede wszystkim elity prawnicze, ale wysłuchanie publiczne stanowi bardziej otwarty format. Przykładowo w stanie Illinois procedury stanowego sądu najwyższego wymagają²⁵¹, by proponowane zmiany w procedurach poddać wysłuchaniu publicznemu. Które to wysłuchanie wręcz jest traktowany jako centralny element zmiany procedury:

²⁵⁰ Edward M. Morgan, Judicial Regulation of Court Procedure, Minnesota Law Review VOL. II January, 1918 No. 2, s. 83-84

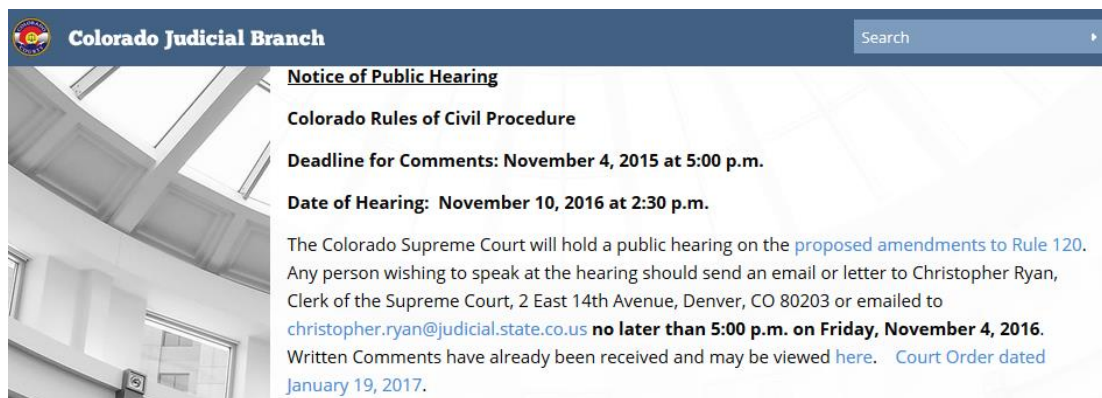
²⁵¹ ILLINOIS SUPREME COURT RULES ARTICLE I. GENERAL RULES Rule 3. Rulemaking Procedures, (d) Procedures for Proposed Rules and Rule Amendments

Supreme Court Rulemaking Procedures



Źródło: <http://www.illinoiscourts.gov/SupremeCourt/Rules/Process.asp>

W USA nie tylko wewnętrzny ustrój sądownictwa, ale również procedury cywilne i karne tworzone są przez sąd najwyższy oraz częściej niż rzadziej bywają tworzone przez stanowe sądy najwyższe. Podobnie do wysłuchań publicznych zwoływanych przy rozważanych zmianach regulaminów zwoływane są wysłuchania publiczne dotyczące zmian procedury. Poniżej skan ekranu z ogłoszeniem ze strony sądów stanu Colorado o wysłuchaniu publicznym przed stanowym sądem najwyższym na temat proponowanej zmiany stanowego kodeksu postępowania cywilnego:



Colorado Judicial Branch

Notice of Public Hearing

Colorado Rules of Civil Procedure

Deadline for Comments: November 4, 2015 at 5:00 p.m.

Date of Hearing: November 10, 2016 at 2:30 p.m.

The Colorado Supreme Court will hold a public hearing on the [proposed amendments to Rule 120](#). Any person wishing to speak at the hearing should send an email or letter to Christopher Ryan, Clerk of the Supreme Court, 2 East 14th Avenue, Denver, CO 80203 or emailed to christopher.ryan@judicial.state.co.us **no later than 5:00 p.m. on Friday, November 4, 2016**. Written Comments have already been received and may be viewed [here](#). [Court Order dated January 19, 2017](#).

Oraz skan z informacji o wysłuchaniu publicznym w stanie Connecticut w sprawie zmiany zasad wyłączania jawności rozpraw zawartych w Connecticut Practice Book:



State of Connecticut Judicial Branch

EXTERNAL AFFAIRS DIVISION
231 Capitol Avenue
Hartford, Connecticut 06106
(860) 757-2270, Fax (860) 757-2215

FOR IMMEDIATE RELEASE April 15, 2003

Media Advisory:
Public Hearing regarding Sealing of Files and Closing of Courtrooms

A public hearing on proposed changes to the *Connecticut Practice Book* regarding sealing of files and the closing of courtrooms is scheduled for Wednesday, April 30, 2003, at 10:00 a.m., in the Supreme Court located at 231 Capitol Avenue in Hartford.

The Rules Committee of the Superior Court, chaired by Supreme Court Justice Peter T. Zarella, will conduct the hearing. Members of the public are invited to speak at this public hearing.

The draft rules will be published in the *Connecticut Law Journal* on April 22, 2003. Copies of the rules will not be available prior to this date. After their publication in the *Connecticut Law Journal*, the proposed rules will be available on the Judicial Branch's website.

For further information about the public hearing, please contact Rhonda Stearley-Hebert, Manager of Communications, for the Judicial Branch at 860-757-2270.

Nawet jeśli konstytucja czy ustawa nie wymagają wysłuchania publicznego ws. zmiany procedury sądowej, to konieczność taka wynika zazwyczaj z wewnętrznych uregulowań danego sądu najwyższego, jak np. w stanie Minnesota²⁵², gdzie wymagane jest uprzednie poinformowanie zawodów prawnych o proponowanej zmianie, publikacja proponowanej zmiany, okres czasu na zgłaszanie uwag, publiczne wysłuchanie przed stanowym sądem najwyższym, informacja o planowanym ogłoszeniu planowanej zmiany oraz publikacja zmiany.

11.5.3. Przesłuchania nominacyjne na stanowiska sędziowskie

Wysłuchania nominacyjne na stanowiska sędziowskie są wysłuchaniami publicznymi prowadzonymi przez władze ustawodawcze i wykonawcze, zarówno federalne, stanowe i lokalne. Zamieszczam krótką notkę o wysłuchaniach nominacyjnych na stanowiska sędziowskie w sekcji poświęconej sędziowskim wysłuchaniom publicznym, by skumulować w jednym miejscu informacje o wysłuchaniach dotyczących sędziów.

Wysłuchania nominacyjne do sądów federalnych

Konstytucja USA przyznaje prezydentowi USA prawo nominowania sędziów federalnych za poradą i zgodą senatu. Kandydaci na sędziów sadu najwyższego oraz sądów federalnych są

²⁵² Maynard E. Pirsig, Randall M. Tietjen, *Court Procedure and the Separation of Powers in Minnesota*, William Mitchell Law Review, Volume 15, Issue 1, 1989, s. 188

przesłuchiwanie przez senacki Judiciary Committee. Wysłuchania są relatywnie nowym zwyczajem. Pierwsze wysłuchanie na temat kandydatów miało miejsce w 1916, a kandydatów podczas wysłuchania przesłuchuje się dopiero od 1925²⁵³. Do roku 1929 procedowanie senatu ws nominacji sędziów odbywało się przy drzwiach zamkniętych, chyba, że senat zagłosował za upublicznieniem procedowania.²⁵⁴

Prawie trzy czwarte kandydatów zgłoszonych od 1789 przez prezydentów do US Supreme Court uzyskało potwierdzenie nominacji przez senat:

Potwierdzony i służył jak sędzia	118	73%
Odmówił przyjęcia nominacji	7	4%
Senat nie podjął działań ws nominacji	10	6%
Senat opóźnił nominację (podjął działania, ale nie zakończyły się one decyzją)	3	2%
Odrzucono	12	7%
Kandydat zrezygnował	12	7%
RAZEM	162	100%

Źródło: <https://www.senate.gov/pagelayout/reference/nominations/Nominations.htm>

Podobnie w niższych instancjach federalnego sądownictwa większość prezydenckich kandydatów do appeals (dawniej circuit) oraz district court uzyskuje nominację.²⁵⁵

TABLE 1

Lower Federal Court Appointment Success by Court, 1977–1998

	Successful ^a Nominations	Unsuccessful ^b Nominations	All Nominations
Circuit courts	232 (80.3%)	57 (19.7%)	289
District courts	887 (84.8%)	159 (15.2%)	1046
Circuit and district courts	1,119 (83.8%)	216 (16.2%)	1335

Wprowadzenie do procedury nominacyjnej wysłuchań, a potem wymaganie udziału kandydatów w wysłuchaniach nie zmieniło proporcji kandydatów otrzymujących nominacje. Dopiero zmiany zapoczątkowane za prezydentury Cartera doprowadziły do wydłużenia i nieznacznego obniżenia proporcji nominacji kończących się zatwierdzeniem kandydatury do niższych sądów federalnych.²⁵⁶ Zmiany te miały na celu zwiększyć dokładność z jaką badane są kandydatury, więc ten skutek można uznać za oczekiwany i pożądany. Nie jest jasne jaki skutek zmiany te miały na nominacje do sądu najwyższego. Nominacje do tego sądu są zgłaszane na tyle rzadko, że kwantyfikowanie wpływu zmian wprowadzanych od prezydentury Cartera na proces nominacji jest metodologicznie wątpliwe, bo oparte o zbyt

²⁵³ Norman Dorsen, The selection of U.S. Supreme Court justices, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 4, Issue 4, October 2006, s. 658

²⁵⁴ Betsy Palmer, Evolution of the Senate's Role In The Nomination And Confirmation Process: A Brief History, *Congressional Research Service*, RL 31948, June 5, 2003, s. 10

²⁵⁵ Wendy L. Martinek, Mark Kemper, Steven R. Van Winkle, To Advise and Consent: The Senate and Lower Federal Court Nominations, 1977-1998, *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 2 (May, 2002), s. 339 -- circuit courts przekształcono w appeal courts, dlatego różnice w terminologii

²⁵⁶ Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes, The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees, *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 2 (Summer, 2002), s. 260

małą liczbę obserwacji, by być w stanie wykluczyć wpływ innych czynników i zwykłego przypadku.

Jak sugeruje Flemming i współautorzy²⁵⁷ w analizie blisko dwóch tysięcy wysłuchań nominacyjnych do niższych sądów federalnych w latach 1945-1992 zwiększenie intensyfikacji badania kandydatów na sędziów przez grupy interesów zmniejszyła ryzyko dotarcia kandydata na etap wysłuchania nominacyjnego bez posiadania odpowiedniego doświadczenia lub posiadającego kontrowersyjne poglądy. W rezultacie spadła liczba kandydatur, która spotyka sprzeciw ze strony świadków zeznających przed komisją. Jednak te kandydatury, które nadal napotykały sprzeciw, napotykały bardziej intensywny sprzeciw, co generuje powszechne odczucie, że w dekadach po drugiej wojnie światowej rośnie konfrontacyjność przesłuchań nominacyjnych.

Ocena kandydatów na sędziów federalnych przez American Bar Association

W 1953 na prośbę prezydenta Dwight Eisenhowera²⁵⁸ American Bar Association rozpoczęła sporządzanie ocen jakości każdego nominowanego przez prezydenta kandydata na sędziego. Do dziś w ramach ABA oceny przygotowuje Standing Committee on the Federal Judiciary składający się z 15 prawników niepodlegających władzom ABA. Ocena jest przeprowadzana na podstawie poufnych rozmów z osobami, które znają kandydatów, tj. np. prawników którzy z nimi pracowali, prawników, którzy reprezentowali przeciwne strony w sprawach sądowych, sędziami przed którymi występowali, czy też kolegami sędziami z sądów, w których orzekali oraz profesorów prawa, organizacji obywatelskich, itp. Ocena kandydatów do sądu najwyższego wydawana jest często na podstawie setek rozmów. Dla kandydatów niższych sądów jest to nieco mniejsza liczba rozmów. Ocena jest podejmowana w wyniku głosowania. Skala ocen to:

WQ = Well Qualified,

Q = Qualified,

NQ = Not Qualified

Możliwe są oceny na pograniczu, np. WQ/Q czy Q/NQ. Wtedy zaznacza się jak duża część komisji była za przyznaniem oceny następującymi znacznikami:

sm = substantial majority,

m = majority

min = minority

Oceny te są publikowane i publicznie dostępne na stronach internetowych ABA. Tu na przykład początek listy ocen z poprzedniej kadencji House of Representatives:

²⁵⁷ Roy B. Flemming, Michael C. MacLeod, Jeffery Talbert, Witnesses at the Confirmations? The Appearance of Organized Interests at Senate Hearings of Federal Judicial Appointments, 1945-1992, Political Research Quarterly, Vol. 51, No. 3 (Sep., 1998), s. 617-631

²⁵⁸ Jo Craven McGinty, "The Data That Goes Into Judging the Judges", February 25-26 2017, The Wall Street Journal

FIRST SESSION

DATE NOMINATED	NAME OF NOMINEE	COURT TO WHICH NOMINATED	ABA RATING
1/7/2015	Bennett, Alfred H.	USDC: Southern District of Texas	Q
1/7/2015	Hanks, George C., Jr.	USDC: Southern District of Texas	WQ
1/7/2015	Olvera, Jose Rolando, Jr.	USDC: Southern District of Texas	WQ ^m /Q ^{min}
1/7/2015	Parrish, Jill N.	USDC: District of Utah	WQ
1/7/2015	Davidson, Jeanne E.	US Court of International Trade	WQ
1/7/2015	Donnelly, Ann	USDC: Eastern District of New York	Q
1/7/2015	Droz, Dale A.	USDC: Eastern District of California	WQ
1/7/2015	DeArcy Hall, LaShann Moutique	USDC: Eastern District of New York	Q
1/7/2015	Ketchmark, Rosann A.	USDC: Western District of Missouri	Q ^{am} /NQ ^{min}

Źródło: https://www.americanbar.org/groups/committees/federal_judiciary/ratings.html

A tu oceny z obecnej kadencji House of Representatives;

FIRST SESSION

DATE NOMINATED	NAME OF NOMINEE	COURT TO WHICH NOMINATED	ABA RATING
02/01/17	Gorsuch, Neil M.	Associate Justice of the Supreme Court	WQ
03/21/17	Thapar, Amul R.	Sixth Circuit	WQ
5/8/2017	Barrett, Amy Coney	Seventh Circuit	
5/8/2017	Bush, John Kenneth	Sixth Circuit	
5/8/2017	Larsen, Joan Louise	Sixth Circuit	
5/8/2017	Newsom, Kevin Christopher	Eleventh Circuit	
5/8/2017	Nye, David C.	USDC: District of Idaho	
5/8/2017	Palk, Scott L.	USDC: Western District of Oklahoma	Q

Źródło: https://www.americanbar.org/groups/committees/federal_judiciary/ratings.html

Materiały na temat kandydatów na sędziów federalnych publicznie udostępniane podczas wysłuchań nominacyjnych

Nominacyjne wysłuchania publiczne dają obywatelom USA szczegółowy ogląd kandydatów niewyobrażalny w Polsce. Amerykańscy kandydaci na sędziów upubliczniają informacje o swojej karierze, w tym szczegółach spraw, które prowadzili (dla adwokatów) czy wyroków, które wydali (dla sędziów), swojej działalności zawodowej i społecznej, dochodach oraz majątku.

Samo wysłuchania publiczne dla kandydatów na sędziów sądu najwyższego często trwają kilka dni. Poniżej zrzut ekranu ze strony senatu USA z odnośnikami do materiałów z czterech dni przesłuchań Neila Gorsucha²⁵⁹ z marca 2017:

²⁵⁹ Zestaw dokumentów dotyczących Neila Gorsucha znajdują się na stronach senatu USA: <https://www.judiciary.senate.gov/nominations/supreme/pn55-115>

Nomination of the Honorable Neil M. Gorsuch to be an Associate Justice of the Supreme Court of the United States (Day 4)	Hart Senate Office Building 216	03/23/17 09:30AM
Nomination of the Honorable Neil M. Gorsuch to be an Associate Justice of the Supreme Court of the United States (Day 3)	Hart Senate Office Building 216	03/22/17 09:30AM
Nomination of the Honorable Neil M. Gorsuch to be an Associate Justice of the Supreme Court of the United States (Day 2)	Hart Senate Office Building 216	03/21/17 09:30AM
Nomination of the Honorable Neil M. Gorsuch to be an Associate Justice of the Supreme Court of the United States	Hart Senate Office Building 216	03/20/17 11:00AM

Kwestionariusz biograficzny złożony przez Neila Goruscha liczył 68 stron²⁶⁰. Ale razem z załącznikami takimi jak lista wszystkich spraw prowadzonych jako sędzia liczy kilka tysięcy stron. Oprócz informacji biograficznych, zawiera też informacje np. o udziale w organizacjach społecznych, publikacjach oraz wypowiedziach do mediów, czy też szczegółach spraw które prowadził jako adwokat (patrz ilustracja dla jednej ze spraw poniżej):

18. **Litigation:** Describe the ten most significant litigated matters which you personally handled. Give the citations, if the cases were reported, and the docket number and date if unreported. Give a capsule summary of the substance of each case. Identify the party or parties whom you represented; describe in detail the nature of your participation in the litigation and the final disposition of the case. Also state as to each case:

- (a) the date of representation;
- (b) the name of the court and the name of the judge or judges before whom the case was litigated; and
- (c) the individual name, addresses, and telephone numbers of co-counsel and of principal counsel for each of the other parties.

1. *NCRIC v. Columbia Hospital for Women*, No. 00-7308 (D.C. Super.) (Judge Anna Blackburne-Rigsby) (trial 2004)

NCRIC, an insurance company that provided medical malpractice insurance to doctors, sued my client, Columbia Hospital for Women. NCRIC claimed that Columbia failed to pay certain insurance premiums owed by the hospital on behalf of the hospital's ob/gyn physicians, and NCRIC sought recovery of approximately \$3 million dollars. Columbia denied NCRIC's allegations and counterclaimed, contending that NCRIC, not Columbia, owed money under the parties' contract. Columbia also contended that, when Columbia brought this to NCRIC's attention and threatened to move its business to another insurance carrier, NCRIC began a multi-faceted campaign designed to induce doctors at Columbia to move their practices other area hospitals where NCRIC was the exclusive malpractice insurance carrier. Columbia contended that NCRIC's conduct amounted to tortious interference with its business relations with its attending physicians, many of whom had served at the hospital for decades, and that the loss of so many doctors contributed to the closure of the hospital, a non-profit with more than 130 years of community service. After a 2 week trial in which I served as lead counsel, the jury rejected NCRIC's breach of contract claim and found for Columbia on both its contract and its tortious interference counterclaims, awarding Columbia \$18.2 million. The matter was one of the top 100 reported verdicts of 2004.

Co-counsel included Priya Aiyar and Mike Zuckman of Kellogg, Huber, Hansen, Todd, Evans & Figel, PLLC, 1615 M Street, N.W., Suite 400, Washington, D.C. 20036, (202) 236-7900, as well as Eli Schulman, formerly of Kellogg Huber. Lead opposing counsel: Rodney Page, Bryan Cave, LLP, 700 Thirteenth Street N.W., Washington, DC 20005-3960, (202) 508-6002; John G. Kester, Williams & Connolly LLP, 725 Twelfth St., N.W., Washington, DC 20005, (202) 434-5069.

Publicznie dostępne jest również szczegółowe sprawozdanie majątkowo-dochodowe składające się z licznych tabel opisujących majątek, zobowiązania, źródła dochodów oraz oczekiwane w przyszłości dochody. Na wysłuchaniu Neila Goruscha w marcu 2017 dostępne

²⁶⁰

[https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/Neil%20M.%20Gorsuch%20SJQ%20\(Public\).pdf](https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/Neil%20M.%20Gorsuch%20SJQ%20(Public).pdf)

były jego zeznania majątkowe jako sędziego federalnego niższego sądu. Ale nawet, gdy dekadę wcześniej Neil Gorusch kandydował na stanowisko sędziego jako adwokat zobowiązany był złożyć szczegółowe sprawozdanie majątkowe²⁶¹.

Wysłuchania nominacyjne do sądów stanowych i lokalnych.

Nominacje do sądu najwyższego reguluje konstytucja, a do innych sądów federalnych konstytucja i ustawy kongresu. Natomiast nominacje do sądów stanowych, sądów hrabstw i miejskich regulowane są ustawami stanowymi i innymi aktami niższego rzędu.

Sędziowie stanowi i lokalni są wybierani na podstawie tak różnych zasad²⁶², że nie ma możliwości syntetycznie opisać zasad nominacji w setkach różnych jurysdykcji. Nadmienię więc jedynie, że również w nominacjach sędziów do sądów niższych instancji bywa praktykowane przeprowadzanie wysłuchań publicznych.

Mechanizm wysłuchań może być użyty, by pozwolić każdemu obywatelowi przedstawić posiadanego przez niego informacje o kandydatach na sędziów, jak np. w Nowym Jorku²⁶³:

SECTIONS

New York Law Journal

Public Hearing Scheduled on City Judicial Nominees

New York Law Journal

December 20, 2016 | 0 Comments

The Mayor's Advisory Committee on the Judiciary will hold a public hearing on the qualifications of several candidates for Criminal Court and Interim Civil Court judgeships at 9 a.m. Thursday Dec. 29 at the Office of Administrative Trials and Hearings, on the 12th floor of 100 Church Street.

The nominees for appointment by Mayor Bill de Blasio are Phyllis Chu, Michael Kitsis, Margaret Martin, Herbert Moses and Kim Peterson for Criminal Court and Beth Beller, David Frey and Frances Wang for Interim Civil Court judge.

A concise written signed statement of any information or testimony intended for presentation at the hearing must be received no later than 10 a.m. on Wednesday Dec. 28 at the advisory committee, Attention: Desirée Kim, Executive Director, fax number 212-312-0970, office number 212-788-6800.

If any person submitting a written statement elects not to testify at the public hearing, the committee will determine whether to make the statement public unless the statement specifies that it be held in confidence by the committee. The committee will nevertheless present a copy of each written statement to the candidate in advance of the hearing.

²⁶¹ Confirmation Hearings On Federal Appointments, Hearing Before The Committee On The Judiciary, United States Senate One Hundred Ninth Congress Second Session, June 21, June 28, And August 1, 2006, Serial No. J-109-4 PART 5, s 25-31

²⁶² Tu link do zestawienia sposobów nominowania sędziów stanowych przygotowanego przez National Center for State Courts:

http://www.judicialselection.us/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state=

²⁶³ <http://www.newyorklawjournal.com/id=1202775193785/Public-Hearing-Scheduled-on-City-Judicial-Nominees?slreturn=20170224150957>

Nawet w stanach takich jak Maryland, gdzie nie odbywają się publiczne wysłuchania nominacyjne, komisje nominacyjne publicznie wzywają obywateli do przesyłania im informacji o kandydatach na sędziów²⁶⁴:



The screenshot shows the Maryland Courts website. At the top, the text "MARYLAND COURTS" is displayed in a large, serif font, with "mdcourts.gov" below it. To the right is a search bar labeled "Site Search" with a magnifying glass icon. Below the search bar are links for "Advanced Search" and "Search Tips". A dark navigation bar contains a court icon and links for "Courts", "Legal Help", "E-Services", "Lawyers", "Media", and "Education". Below this is a green banner with the text "Judicial Selection". Underneath the banner, the heading "Maryland Judicial Vacancies" is written in a red, serif font. The main text explains that the Judicial Nominating Commissions select and nominate persons to the Governor. It states that the table includes all current vacancies and that once the close date passes, the names of all applicants will be listed. A blue underlined sentence reads: "The public is encouraged to participate in the selection process by submitting written and signed comments concerning the qualifications of an applicant to The Judicial Nominating Commission, c/o The Administrative Office of the Courts, Human Resources, Maryland Judicial Center, 580 Taylor Avenue, Building A, First Floor, Annapolis, Maryland 21401. The comments must be received at least one week prior to the Commission meeting date shown in the table below."

²⁶⁴

<http://www.mdcourts.gov/judgeselect/judicialvacancy.html>

12. Załącznik IV Wybór publikacji o amerykańskim wysłuchaniu publicznym

Autorzy polscy przyzwyczajeni do formalistycznego wywodzenia instytucji politycznych z dosłownych zapisów ustaw stwierdzają, że wysłuchanie publiczne w USA jest instytucją nieformalną lub mało sformalizowaną. Nie jest to prawda.

Owszem, nawet na poziomie federalnym w USA raczej unika się stosowania do procedowania w parlamencie regulacji rangi ustawowej. Jednak wysłuchania publiczne przed kongresem regulują konstytucja, regulaminy izby przedstawicieli i senatu, regulaminy poszczególnych komitetów izby i senatu, uzgodnienia pomiędzy poszczególnymi komitetami, setki precedensów sądowych, uznane wielotomowe publikacje kodyfikujące zwyczaj parlamentarny.

Żadne z tych źródeł nie posiada samoistnej mocy sprawczej, stosuje się je każdorazowo po interwencji kongresmena czy senatora, który składa stosowny wniosek formalny stwierdzający, że izba reprezentantów złamała lub zaraz złamie reguły lub zwyczaj i który na uzasadnienie wniosku cytuje stosowne reguły i precedensy. Dopóki wniosek formalny nie zostanie rozpatrzony wstrzymane są prace parlamentarne. Te źródła procedur nie wykluczają się nawzajem i nie ma pomiędzy nimi dosłownie rozumianej hierarchii (jak hierarchia źródeł prawa w Polsce), raczej każdorazowo ustala się, które źródła w danej sytuacji są najbardziej istotne. Takie egzekwowanie reguł parlamentarnych odzwierciedla doktrynalne przekonanie Amerykanów o tym, że tylko kongres jest władny stanowić i egzekwować swoje procedury.

Poniżej na użytek rodzimego czytelnika prezentuję zarys głównych źródeł o procedowaniu wysłuchań w amerykańskich legislaturach. Koncentruję się na źródłach stosowanych w izbie reprezentantów kongresu i parlamentach stanowych. Ale nawet podczas wysłuchań prowadzonych przez władze lokalne, które dysponują mniejszym wsparciem prawnym niż kongres USA czy parlamenty stanowe, twierdzenie o niesformalizowanym charakterze wysłuchań publicznych jest zazwyczaj błędne. Owszem amerykański sposób bycia, sposób wysławiania, elastyczność procedur, itp. mogą na polskim prawniku sprawiać wrażenie nieformalnych. Jednak nawet w tych przesłuchaniach, przed lokalnymi władzami, gdzie nie obowiązują reguły uchwalone przez władze stanowe, lub lokalne regulaminy, obowiązują lokalne, stanowe i federalne precedensy sądowe.

12.1. Książki kodyfikujące precedensy i zwyczaj parlamentarny:

Thomas Erskine May, A Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament., 9th edition, 1883

Dotyczy parlament angielskiego, ale stanowi źródło precedensów i zwyczaju stosowane przez sądy oraz w kongresie USA. Do wysłuchania publicznego odnoszą się zwłaszcza (2gie wydanie) strony:

80, Disobedience to particular orders
295, General province of a select committee
299; Evidence

U. S. Congress. Constitution, Jefferson's Manual, and Rules Of The House Of Representatives Of The United States. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2005

Publikator tradycyjnie drukowany w każdej sesji kongresu i rozdawany amerykańskim kongresmenom. Zawiera konstytucję, regulamin izby reprezentantów oraz wybór z Jefferson's Manual, pierwszego amerykańskiego podręcznika zasad parlamentaryzmu.

Luther Stearns Cushing, *Lex Parliamentaria Americana. Elements Of The Law And Practice Of Legislative Assemblies In The United States Of America*, Ninth Edition, 1874

Cały czas stosowana w legislaturach stanowych i przywoływana w wyrokach sądów. Wysłuchania publicznego dotyczą zwłaszcza następujące fragmenty:

Sec. 635 Right of Investigation

Sec. 930 Witnesses

Sec. 934. Of the several Modes of obtaining or compelling the Attendance of Witnesses

Sec. 955 Of the Examination of Witnesses

Sec. 1901 As to sending for Persons, Papers, and Records

Asher C. Hinds, *Hinds' Precedents Of The House Of Representatives Of The United States*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1907.

Zbiór precedensów opublikowany w 1907 w pięciu tomach. Dla wysłuchań najistotniejsze są poniższe fragmenty:

Chapter 53 - Punishment of Witnesses for Contempt, Sec. 1722 Discussion of the extent of the Senate's power of investigation.

Chapter 54 - The Power of Investigation, Sec. 1725, 1727 Assertion of right to inquire into conduct of Military and Civil Administration

Chapter 55 - The Conduct of Investigations, Sections 1780, 1781. Witnesses giving false testimony, Sec. 1813-1821 Power to compel testimony for inquiry purely legislative.

Clarence Cannon, *Cannon's Precedents Of The House Of Representatives Of The United States*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1935

„Cannon's Precedents” to kontynuacja i aktualizacja „Hinds' Precedents”, wydana w 1936. Choć jej autor twierdził, że zastępuje nieaktualne dzieło Hinda, obydwa są do dziś cytowane jako źródło precedensów. Kontynuuje numerację tomów po Hindsie, tj. zawiera tomy 6 do 11.

Lewis Deschler, *Deschler's Precedents* oraz **Lewis Deschler, William Holmes Brown**, *Deschler-Brown's Precedents*, opublikowane w jedenastu tomach w latach 1994-2013 zawiera precedensy od roku 1936 do najnowszego tomu (obecnie 2013).

Paul Mason, *Mason's Manual of Legislative Procedure*, National Conference of State Legislatures, 2010

Siedemdziesiąt z 99 izb parlamentów stanowych w USA korzysta z „Mason's Manual” jako uzupełnienia regulaminów parlamentarnych²⁶⁵. Niektóre jak np. izba reprezentantów Utah fakt ten odnotowują w swoim regulaminie.²⁶⁶

²⁶⁵ Taką informację podaje National Conference of State Legislatures na swojej stronie internetowej.

²⁶⁶ HR1-1-103. Mason's Manual of Legislative Procedure -- Reference.

In addition to House Rules and other applicable legislative rules, the presiding officer may use Mason's Manual of Legislative Procedure as a reference when a question arises about parliamentary practice, legislative process, or legislative procedure that is not resolved by reference to legislative rules.

25 Mason's Manual

26

27 10. In all cases not provided for by the California Constitution,

28 by the Assembly Rules, by the Joint Rules of the Senate and

29 Assembly, or by statute, the authority is the latest edition of

30 Mason's Manual.

Sec. 795 Right of legislative body to make investigations
 Sec. 796 Investigations Respecting Members
 Sec. 797 Limitations on the right of a legislative body to investigate
 Sec. 798 Method of investigation by a legislative body
 Sec. 799 Legislative Investigating Committees
 Sec. 800 Witnesses in Legislative Investigations
 Sec. 801 Compelling witness to attend and testify; Power to punish for contempt
 Sec. 802 Summons, Subpoenas and Warrants
 Sec. 803 Right of Investigating Committees to Sit.

Publikacje o wysłuchaniu publicznym w kongresie jest tysiące. Poniżej mój subiektywny wybór publikacji nakierowany na prawo kongresu do pozyskiwania informacji oraz umiejscawiający wysłuchanie w procesie tworzenia prawa w kongresie:

“A legislative committee of inquiry vested with power to summon witnesses and compel the production of records and papers is an institution rivaling most legislative institutions in the antiquity of its origin.”

Klasyczna pozycja opisująca krok po kroku tworzenie ustawy, realistyczny opis procesu politycznego, w tym dobitny opis funkcjonowania wysłuchań publicznych.

267 House Resolution No. 1—Relative to the Standing Rules of the Assembly for the 2017–18
Regular Session

Opisuje jak zderzenie grup interesu wpływa na proces podejmowania decyzji politycznych. Władza tworzy warunki, w ramach, których różne nakładające się na siebie grupy ucierają się pomiędzy sobą.

Allen B. Moreland, Congressional Investigations and Private Persons, 40 SO. California Law Review. 189 (1967)

Opis dochodzeniowej władzy kongresu i możliwości jej egzekwowania wobec osób prywatnych.

Thomas L. Shriner, Jr., Legislative Contempt and Due Process: The Groppi Cases, 46 Indiana Law Journal, 1971

Skazanie za obraz legislatury potrzebuje, być przeprowadzone wedle procedury zabezpieczającej prawa oskarżonego.

Richard F. Fenno, Congressmen In Committees, Brown Little, 1973

Streszczenie 15 lat badań na temat sposobu działania sześciu komitetów kongresu w latach 1955-1966. Opisuje jak faktycznie działają komitety kongresu.

Christopher F. Corr, Gregory J. Spak, The Congressional Subpeona: Power, Limitations and Witness Protection, Birginham Young University Journal of Public Law Volume 6, Issue 1 (1992)

Opisuje jak w praktyce rozwiązywane jest napięcie pomiędzy prawem kongresu do dochodzenia informacji, a ochroną praw osób posiadających informacje pożądane przez kongres.

Morton Rosenberg, When Congress Comes Calling: Primer on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry, The Constitution Project, 2009

Książka napisana przez think-tank The Constitution Project, który uważa, że lekarstwem na rozrost władzy wykonawczej jest powrót kongresu do silnego nadzorowania władzy wykonawczej.

Todd Garvey, Alissa M. Dolan, Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: A Sketch, Congressional Research Service, April 10, 2014

Krótki opis władzy kongresu skazania za obrazę kongresu przygotowany przez Congressional Research Service.

12.3. Ważniejsze wyroki sądowe

Precedensy sądowe dotycząc wysłuchań publicznych prawdopodobnie liczą tysiące spraw. Oczywiście te z sądów federalnych oraz rozstrzygane przed sądem najwyższym USA, są bardziej znane i częściej cytowane. Większość jest do znalezienia w bazach precedensów sądowych. Poniżej wymieniam i streszczam kilka, z tych bardziej znanych i częściej cytowanych.

Anderson v. Dunn 19 U.S. 204 (1821)

Kongres posiada właściwą i nieodłączną władzę karania za obrazę kongresu.(inherent contempt power). Gdyby brakowało kongresowi takiej władzy to nie mógłby działać:

„leaves it exposed to every indignity and interruption that rudeness, caprice, or even conspiracy, may meditate against it. This result is fraught with too much absurdity not

to bring into doubt the soundness of any argument from which it is derived. That a deliberate assembly, clothed with the majesty of the people and charged with the care of all that is dear to them; composed of the most distinguished citizens, selected and drawn together from every quarter of a great nation; whose deliberations are required by public opinion to be conducted under the eye of the public, and whose decisions must be clothed with all that sanctity which unlimited confidence in their wisdom and purity can inspire; that such an assembly should not possess the power to suppress rudeness, or repel insult is a supposition too wild to be suggested. And, accordingly, to avoid the pressure of these considerations, it has been argued that the right of the respective Houses to exclude from their presence, and their absolute control within their own walls, carry with them the right to punish contempts committed in their presence; while the absolute legislative power given to Congress within this District enables them to provide by law against all other insults against which there is any necessity for providing.”

W kontekście wysłuchania publicznego wyrok ten oznacza, że brak stawienia się na wysłuchanie publiczne na wezwanie kongresu może być karany jako obraza kongresu.

Kilbourn v. Thompson, 103 U.S. 168 (1880)

Izba reprezentantów może karać więzieniem jeśli jest to konieczne do wypełnienia jej funkcji, w tym może karać by przymusić do złożenia zeznań:

“The house of representatives has the power under the Constitution to imprison for contempt, but the power is limited to cases expressly provided for by the Constitution or to cases where the power is necessarily implied from those constitutional functions and duties, to the proper performance of which it is essential.”

Decyzja ws. Kilbourn ograniczyła prawo kongresu do prowadzenia dochodzeń oraz domagania się odpowiedzi do przypadków, gdzie kongres usiłował osiągnąć jasno wynikające z konstytucji cele kongresu.

Londoner v. Denver 210 U.S. 373 (1908)

Nałożenie podatku na właściciela nieruchomości z powodu budowy chodnika obok jego nieruchomości, bez wysłuchania jego obiekcji przez władze miejskie jest niedopuszczalne.

“There are few constitutional restrictions on the power of the states to assess, apportion, and collect taxes, and in the enforcement of such restrictions, this Court has regard to substance, and not form, but where the legislature commits the determination of the tax to a subordinate body, due process of law requires that the taxpayer be afforded a hearing of which he must have notice, and this requirement is not satisfied by the mere right to file objections, and where, as in Colorado, the taxpayer has no right to object to an assessment in court, due process of law is guaranteed by the Fourteenth Amendment require that he have the opportunity to support his objections by argument and proof at some time and place.”

Ten wyrok ustanowił szerokie prawo do wysłuchania przez władze, gdy naruszone zostały interesy jednostki.

Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization 239 U.S. 441 (1915)

Odwrotnie niż w Londoner uznano, że nałożenie podatku nie wymaga wysłuchania. Zrobiono tak na podstawie różnicy polegającej na tym, że w Londoner mała liczba osób była dotknięta nadzwyczajnie wysokim obciążeniem (podatek dotyczący budowy chodników, osoby posiadające nieruchomości na rogach ulic). Wyprowadzono w ten sposób precedens, stanowiący, że jednostki nie mają prawa kwestionować decyzji władz dotykający w podobny sposób dużej ilości osób.

Where a rule of conduct applies to more than a few people, it is impracticable that everyone should have a direct voice in its adoption. The Constitution does not require all public acts to be done in town meeting or an assembly of the whole. (...) There must be a limit to individual argument in such matters if government is to go on.

ICC v. Louisville & Nashville R. Co., 227 U. S. 88 (1913)

Wysłuchanie regulacyjne przed agencją regulacyjną musi dać dotkniętym decyzją możliwość poznania podstaw decyzji oraz przedstawienia własnych informacji:

The Act to Regulate Commerce, as amended by the Hepburn Act, gives a right to a full hearing on the subject of rates, and that confers the privilege of introducing testimony and imposes the duty of deciding in accordance with the facts proved.

A finding without evidence is arbitrary and useless, and an act of Congress granting authority to any body to make a finding without evidence would be inconsistent with justice, and an exercise of arbitrary power condemned by the Constitution.

Administrative orders quasi-judicial in character are void if a hearing is denied; if the hearing granted is manifestly unfair, if the finding is indisputably contrary to the evidence, or if the facts found do not, as matter of law, support the order made.

Administrative orders can only be reviewed by the court where a justiciable question is presented, and, where the act provides for judicial review of such orders, it will be construed as providing for a hearing so that the court may consider matters within the scope of judicial power.

(...)

4. The government further insists that the Commerce Act (26 Stat. 743) requires the Commission to obtain information necessary to enable it to perform the duties and carry out the objects for which it was created, and, having been given legislative power to make rates, it can act, as could Congress, on such information, and therefore its findings must be presumed to have been supported by such information, even though not formally proved at the hearing. But such a construction would nullify the right to a hearing, for manifestly there is no hearing when the party does not know what evidence is offered or considered, and is not given an opportunity to test, explain, or refute.

(...)

All parties must be fully apprised of the evidence submitted or to be considered, and must be given opportunity to cross-examine witnesses, to inspect documents, and to offer evidence in explanation or rebuttal. In no other way can a party maintain its rights or make its defense

McGrain v. Daugherty 273 U.S. 135 (1927)

Kongres nie może wykonywać swych funkcji bez dostępu do informacji:

„A legislative body cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or change; and where the legislative body does not itself possess the requisite information—which not infrequently is true—recourse must be had to others who do possess it. Experience has taught that mere requests for such information often are unavailing, and also that information which is volunteered is not always accurate or complete; so some means of compulsion are essential to obtain what is needed.

All this was true before and when the Constitution was framed and adopted. In that period the power of inquiry—with enforcing process—was regarded and employed as a necessary and appropriate attribute of the power to legislate—indeed, was treated as inhering in it. Thus there is ample warrant for thinking, as we do, that the constitutional provisions which commit the legislative function to the two houses are intended to include this attribute to the end that the function may be effectively exercised”

By pozyskać potrzebne informacje kongres może korzystać z przymusu, w tym przymusu stawienia się na wezwanie kongresu.

Sinclair v. United States 279 U.S. 263 (1929)

Kongres nie ma prawa dochodzić informacji, by kogoś ukarać lub ocenić, ale ma prawo dochodzić informacji potrzebnych w sprawowaniu swoich funkcji:

“It may be conceded that Congress is without authority to compel disclosures for the purpose of aiding the prosecution of pending suits; but the authority of that body, directly or through its committees, to require pertinent disclosures in aid of its own constitutional power is not abridged because the information sought to be elicited may also be of use in such suits.”

“the power of inquiry is an essential and appropriate auxiliary to the legislative function, it must be exerted with due regard for the rights of witnesses, and that a witness rightfully may refuse to answer where the bounds of the power are exceeded or where the questions asked are not pertinent to the matter under inquiry.

Jurney v. MacCracken, 294 U.S. 125 (1935)

Ustala, m.in. na podstawie precedensów angielskich i kolonialnych, że legislatura ma prawo karać za obrazę legislatury (w tym wypadku odmówienie zeznań i niszczenie dokumentów, których przedstawienia żądał kongres) nie tylko, by doprowadzić do ustania obrazy ale też, by wymierzyć karę. Ponadto potwierdza istnienie prawa kongresu do karania za obrazę wynikającego z common law, stwierdzając, że ustawa określająca brak odpowiedzi lub odmowę przekazania dokumentów jako wykroczenie jest sankcją dodatkową, która nie umniejsza prawa do karania za obrazę:

1. The power of a House of Congress to punish a private citizen who obstructs the performance of its legislative duties is not limited to the removal of an existing obstruction, but continues after the obstruction has ceased or its removal has become impossible. P. 294 U. S. 147.

Held in this case that the Senate had power to cite for contempt a witness charged with having permitted the removal and destruction of papers which he had been subpoenaed to produce.

2. The Act making refusal to answer or to produce papers before either House, or one of its committees, a misdemeanor (R.S. § 102) did not impair, but supplemented, the power of the House affected to punish for such contempt. P. 294 U. S. 151.

3. Punishment, purely as such, through contempt proceedings, legislative or judicial, is not precluded because punishment may also be inflicted for the same act as a statutory offence. P. 294 U. S. 151.

4. Where a proceeding for contempt is within the jurisdiction of a House of Congress, the questions whether the person arrested is guilty or has so far purged himself that he does not deserve punishment are questions for that House to decide, and which cannot be inquired into by a court by a writ of habeas corpus. P. 294 U. S. 152.

Morgan v. United States, 304 U. S. 1 (1938)

Wysłuchanie kwasi-sądowe przed agencją regulacyjną musi zachować standardy fair-play wzorowane na tych w sądach:

1. An order of the Secretary of Agriculture fixing the maximum rates to be charged by market agencies (commission men) at stockyards held void for failure to allow the "full hearing" before the Secretary required by the Packers and Stockyards Act. *Morgan v. United States*,

2. In administrative proceedings of a quasi-judicial character, the liberty and property of the citizen must be protected by the rudimentary requirements of fair play. These demand a fair and open hearing.

3. In requiring a "full hearing," the Packers and Stockyards Act has regard to judicial standards -- not in any technical sense, but with respect to those fundamental requirements of fairness which are of the essence of due process in a proceeding of a judicial nature. Those requirements relate not only to the taking and consideration of evidence, but also to the concluding, as well as to the beginning and intermediate steps in the procedure.

(...)

The vast expansion of this field of administrative regulation in response to the pressure of social needs is made possible under our system by adherence to the basic principles that the Legislature shall appropriately determine the standards of administrative action and that, in administrative proceedings of a quasi-judicial character, the liberty and property of the citizen shall be protected by the rudimentary requirements of fair play. These demand "a fair and open hearing," essential alike to the legal validity of

the administrative regulation and to the maintenance of public confidence in the value and soundness of this important governmental process.

Wong Yang Sung v. McGrath 339 U.S. 33 (1950)

Postępowanie deportacyjne powinno się odbyć w formie publicznego wysłuchania, przed orzekającym, którego niezawisłość jest zabezpieczona, nawet jeśli nie wynika to bezpośrednio z ustawy:

Administrative hearings in proceedings for the deportation of aliens must conform to the requirements of the Administrative Procedure Act (...) One of the fundamental purposes of the Act was to ameliorate the evils resulting from the practice of commingling in one person the duties of prosecutor and judge. (...) although the Immigration Act contains no express requirement for hearings in deportation proceedings. (...) They do not exempt hearings the requirement for which has been read into a statute by this Court in order to save the statute from constitutional invalidity (...) they must be examiners whose independence and tenure are so guarded by the Act as to give the assurances of neutrality which Congress thought would guarantee the impartiality of the administrative process.

Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957).

Watkins przesłuchiwany przez kongresową komisję Un-American Activities odmówił odpowiedzi na pytanie o wymienienie osób, które według jego wiedzy w przeszłości były członkami partii komunistycznej. Został skazany przez kongres za obrazę kongresu, a uniewinniony przez sąd najwyższy, który stwierdził, że kongres ma władzę śledczą, ale nie jest to władza nieograniczona. Wyrok zawiera fascynujący opis historii prawa parlamentu angielskiego do karania za obrazę parlamentu, w tym nadużywania tego prawa. Tu nie podaję tych części wyroku, ale zachęcam do ich lektury.

(a) The power of Congress to conduct investigations, inherent in the legislative process, is broad, but it is not unlimited.

(b) Congress has no general authority to expose the private affairs of individuals without justification in terms of the functions of Congress.

(c) No inquiry is an end in itself; it must be related to, and in furtherance of, a legitimate task of Congress.

(d) The Bill of Rights is applicable to congressional investigations, as it is to all forms of governmental action

(...)

(i) There is no congressional power to expose for the sake of exposure where the predominant result can be only an invasion of the private rights of individuals. P. 354 U. S. 200.

(j) In authorizing an investigation by a committee, it is essential that the Senate or House should spell out the committee's jurisdiction and purpose with sufficient

particularity to insure that compulsory process is used only in furtherance of a legislative purpose.

(...)

The power of the Congress to conduct investigations is inherent in the legislative process. That power is broad. It encompasses inquiries concerning the administration of existing laws, as well as proposed or possibly needed statutes. It includes surveys of defects in our social, economic or political system for the purpose of enabling the Congress to remedy them. It comprehends probes into departments of the Federal Government to expose corruption, inefficiency or waste. But, broad as is this power of inquiry, it is not unlimited. There is no general authority to expose the private affairs of individuals without justification in terms of the functions of the Congress.

(...)

It is unquestionably the duty of all citizens to cooperate with the Congress in its efforts to obtain the facts needed for intelligent legislative action. It is their unremitting obligation to respond to subpoenas, to respect the dignity of the Congress and its committees, and to testify fully with respect to matters within the province of proper investigation. This, of course, assumes that the constitutional rights of witnesses will be respected by the Congress as they are in a court of justice.

Barenblatt v. United States, 360 U.S. 109 (1959)

Lloyd Barenblatt wykładowca uniwersytecki odmówił kongresowej komisji ds. Un-American Activities opowiedzi na pytanie czy był członkiem partii komunistycznej. Został skazany na grzywnę i sześć miesięcy więzienia. Sąd najwyższy uznał, że kongres ma prawo dochodzić informacji o skali komunistycznej infiltracji wśród wykładowców uniwersyteckich i Barenblatt był zobowiązany odpowiedzieć na pytania komisji:

(a) Where First Amendment rights are asserted to bar governmental interrogation, resolution of the issue always involves a balancing by the courts of the competing private and public interests at stake in the particular circumstances shown.

(b) The investigation here involved was related to a valid legislative purpose, since Congress has wide power to legislate in the field of Communist activity in this Country and to conduct appropriate investigations in aid thereof.

(c) Investigatory power in this domain is not to be denied Congress solely because the field of education is involved, and the record in this case does not indicate any attempt by the Committee to inquire into the content of academic lectures or discussions, but only to investigate the extent to which the Communist Party had succeeded in infiltrating into our educational institutions persons and groups committed to furthering the Party's alleged objective of violent overthrow of the Government.

(d) On the record in this case, it cannot be said that the true objective of the Committee and of the Congress was purely "exposure," rather than furtherance of a valid legislative purpose.

United States v. Florida East Coast Ry. Co. 410 U.S. 224 (1973)

Sąd najwyższy uznał, że pisemne złożenie wniosków i informacji przez przewoźników kolejowych w procesie ustalania stawek przewozowych przez regulatora, bez ustnego wysłuchania, było wystarczającym wysłuchaniem. Rozróżnił decyzje indywidualne

(administrative adjudications), które według sądu najwyższego są bardziej podobne do decyzji sądowych oraz decyzje ustalające warunki dla całej branży (administrative rulemaking), które są bardziej podobne do decyzji legislacyjnych. Te pierwsze wymagają ustnego wysłuchania publicznego, te drugie nie wymagają.

The District Court ruled that appellee railroads were prejudiced by failure of the Interstate Commerce Commission (ICC) to hold oral hearings as required by §§ 556 and 557 of the Administrative Procedure Act (APA) before establishing industry-wide per diem rates for freight-car use. The ICC did receive written submissions from appellees, but refused to conduct the hearings requested by appellees prior to completion of its rulemaking.

(...)

We here decide that the Commission's proceeding was governed only by § 553 of that Act, and that appellees received the "hearing" required by § 1 (14)(a) of the Interstate Commerce Act.

(...)

We know of no reason to think that an administrative agency, in reaching a decision, cannot accord consideration to factors such as those set forth in the 1966 amendment by means other than a trial-type hearing or the presentation of oral argument by the affected parties. Congress by that amendment specified necessary components of the ultimate decision, but it did not specify the method by which the Commission should acquire information about those components.

(...)

We think this treatment of the term "hearing" in the Administrative Procedure Act affords a sufficient basis for concluding that the requirement of a "hearing" (...) did not by its own force require the Commission either to hear oral testimony, to permit cross-examination of Commission witnesses, or to hear oral argument. Here, the Commission promulgated a tentative draft of an order, and accorded all interested parties 60 days in which to file statements of position, submissions of evidence, and other relevant observations. The parties had fair notice of exactly what the Commission proposed to do, and were given an opportunity to comment, to object, or to make some other form of written submission. The final order of the Commission indicates that it gave consideration to the statements of the two appellees here.

Eastland v. U.S. Servicemen's Fund, 421 U.S. 491 (1975)

Kongres ma prawo uzyskiwać informacje potrzebne do wykonywania jego funkcji, w tym ma prawo dochodzić tych informacji pod przymusem prawa. Senacka podkomisja ds. bezpieczeństwa wewnętrznego wystawiła nakaz wyjawienia przez bank wszystkich informacji o kontaktach U.S. Servicemen's Fund. Nakaz był wystawiony w ramach badania działania i egzekwowania wymogów Internal Security Act of 1950, w tym konkretnym wypadku kongres badał jak działania organizacji wpływały na morale armii amerykańskiej. Działania US Servicemen's Fund polegały na tworzeniu w pobliżu baz armii kawiarni, w których udostępniano publikacje krytykujące wojny prowadzone przez USA w Azji południowo-wschodniej.

(e) The subpoena cannot be held subject to judicial questioning on the alleged ground that it works an invasion of respondents' privacy, since it is "essential to legislating."

(...)

The issuance of a subpoena pursuant to an authorized investigation is similarly an indispensable ingredient of lawmaking; without it, our recognition that the act "of authorizing" is protected would be meaningless. To hold that Members of Congress are protected for authorizing an investigation, but not for issuing a subpoena in exercise of that authorization, would be a contradiction denigrating the power granted to Congress in Art. I, and would indirectly impair the deliberations of Congress.

(...)

Inquiry into the sources of funds used to carry on activities suspected by a subcommittee of Congress to have a potential for undermining the morale of the Armed Forces is within the legitimate legislative sphere.

(...)

The very nature of the investigative function -- like any research -- is that it takes the searchers up some "blind alleys" and into nonproductive enterprises. To be a valid legislative inquiry, there need be no predictable end result.

Vt. Yankee Nuclear Power Corp. v. NRDC, Inc., 435 U.S. 519 (1978).

Sąd nie może narzucać agencji regulacyjnej konkretnych procedur wysłuchania, może jedynie ustalić, że prawo nie zostało złamane.

if courts continually review agency proceedings to determine whether the agency employed procedures which were, in the court's opinion, perfectly tailored to reach what the court perceives to be the "best" or "correct" result, judicial review would be totally unpredictable. And the agencies, operating under this vague injunction to employ the "best" procedures and facing the threat of reversal if they did not, would undoubtedly adopt full adjudicatory procedures in every instance. Not only would this totally disrupt the statutory scheme, through which Congress enacted "a formula upon which opposing social and political forces have come to rest," *Wong Yang Sung v. McGrath*, but all the inherent advantages of informal rulemaking would be totally lost.

(...)

If the agency is compelled to support the rule which it ultimately adopts with the type of record produced only after a full adjudicatory hearing, it simply will have no choice but to conduct a full adjudicatory hearing prior to promulgating every rule. In sum, this sort of unwarranted judicial examination of perceived procedural shortcomings of a rulemaking proceeding can do nothing but seriously interfere with that process prescribed by Congress.

(...)

In short, nothing in the APA, NEPA, the circumstances of this case, the nature of the issues being considered, past agency practice, or the statutory mandate under which the Commission operates permitted the court to review and overturn the rulemaking proceeding on the basis of the procedural devices employed (or not employed) by the Commission so long as the Commission employed at least the statutory minima, a matter about which there is no doubt in this case.