

Piotr W. Juchacz

Poznań

Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej

I. Wprowadzenie

1. O znaczeniu partycypacji obywatelskiej

Rozczarowanie niedostatkami uczestnictwa obywateli w procesach podejmowania decyzji na wszelkich szczeblach rządzenia we współczesnych demokracjach liberalnych oraz nieefektywnością tradycyjnych metod partycypacji obywatelskiej w przypadkach, w których władze – czy to samoistnie, czy też zmuszone wymogami prawa – podjęły zadanie szerszego włączania obywateli w procesy współdecydowania o kierunkach rozwoju danej wspólnoty politycznej, zaowocowało szeroko zakrojonymi badaniami, eksperymentami i propozycjami stosowania nowych deliberatywnych metod partycypacji obywatelskiej.

John Gaventa, analizując różne inicjatywy podejmowane w Wielkiej Brytanii w celu poszerzenia partycypacji publicznej obywateli, zwraca uwagę na cztery łączące je cechy wspólne: (1) rozwijanie aktywnych i partycypacyjnych form obywatelstwa powinno być połączone z (2) inkluzją tych grup społecznych, które były do tej pory w procesach podejmowania decyzji marginalizowane (np. młodzież, osoby starsze itp.), (3) zaangażowaniem różnorodnych interesariuszy (*multiple stakeholders*), co pociąga za sobą rozwijanie nowych form partnerstwa pomiędzy nimi a władzami i obywatelami, a w efekcie czego uzyskuje się szerszą legitymizację podejmowanych decyzji i realizowanych projektów, oraz *last but not least* nacisk na (4) poszerzenie form odpo-

wiedzialności (*accountability*) polityków i decydentów (pamiętajmy, iż gros decyzji mających olbrzymi wpływ na życie codzienne obywateli podejmowanych jest przez niepodlegających weryfikacji w procesach demokratycznych urzędników samorządowych i państwowych) poprzez wykroczenie poza wyłącznie odpowiedzialność prawną, fiskalną i polityczną, w kierunku poszerzenia odpowiedzialności społecznej przed obywatelami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego¹.

2. Idea partycypacji kolaboratywnej

Jedną z ciekawszych propozycji wpisujących się w nurt badań nad poszerzeniem partycypacji obywatelskiej zaprezentowali amerykańscy badacze z Kalifornii Judith E. Innes i David E. Booher, rozwijając ideę *partycypacji kolaboratywnej* (*collaborative participation*)², która „powinna być widziana jako wielostronna interakcja, w ramach której obywatele oraz inni gracze pracują i rozmawiają na formalne, jak również nieformalne sposoby w celu wpłynięcia na działanie na arenie publicznej, zanim zostało ono w praktyce przesądzone”³.

Punkt wyjścia ich rozważań stanowi odpowiedź na pytanie o zadania i cele, jakich spełnienia należałoby oczekiwać od partycypacji obywatelskiej. J. Innes i D. Booher wyróżniają siedem celów partycypacji, z których pierwszych pięć – ich zdaniem – zazwyczaj wymienia się w celu jej uzasadnienia, zaś dwa kolejne zostają przez nich dodane w kontekście stosowania w ostatnich latach nowych kolaboratywnych metod angażowania obywateli w procesy podejmowania decyzji, co pozwala poszerzyć spektrum uzasadnień celowości szerokiej partycypacji obywatelskiej. Partycypacja pozwala zrealizować przede wszystkim siedem następujących celów⁴:

¹ John Gaventa, *Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*, Prepared for Neighbourhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister, July 2004, s. 7, zob. na stronie: <http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/JGaventa%20NRU%20Study%20July%202004.pdf>, dostęp: październik 2009.

² Jako nazwę własną konkretnej propozycji teoretycznej przekładamy *collaborative participation* w postaci kalki językowej jako *partycypację kolaboratywną*, nawiązując tym samym zarówno do łacińskiego źródłosłowu (łac. *collaboro* = współpracuję; *collaborans*, *collaborantis* = współpracujący), jak i występującego w dawnej polszczyźnie ‘kolaborowania’, jako w ogóle współpracy z kimś w jakiejś sprawie (znaczenie współcześnie zagubione poprzez nadanie mu podczas i po II wojnie światowej jednoznacznie pejoratywnego skojarzenia ze współpracą z okupantem hitlerowskim).

³ J. E. Innes, D. E. Booher, *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, „Planning Theory & Practice”, Vol. 5, No. 4, December 2004, s. 429.

⁴ *Ibidem*, s. 422-423.

- 1) decydenci mogą zdobyć wiedzę na temat preferencji obywateli;
- 2) decyzje mogą zostać udoskonalone poprzez wzięcie pod uwagę lokalnej wiedzy obywateli;
- 3) partycypacja rozwija uczciwość i sprawiedliwość (pozwala zaistnieć w większym niż tradycyjne metody stopniu najsłabszym grupom społecznym);
- 4) publiczna partycypacja stanowi świadectwo demokratyczności procesów podejmowania decyzji, a zarazem źródło ich publicznej legitymizacji;
- 5) partycypacja obywateli w procesach podejmowania decyzji jest częstokroć wymagana przez prawo i pomimo iż zazwyczaj przyjmuje jedynie formę tradycyjnych konsultacji społecznych, to zwiększa wpływ obywateli na władzę, na której spoczywa obowiązek ich przeprowadzenia;
- 6) partycypacja przyczynia się do budowania społeczeństwa obywatelskiego;
- 7) partycypacja pozwala wytworzyć dostosowującą się i samoorganizującą się administrację (*polity*) zdolną do podejmowania najtrudniejszych nawet problemów w świadomy i efektywny sposób.

Innes i Booher, jako alternatywę wobec tradycyjnych metod partycypacji obywatelskiej, proponują i rozwijają ideę *kolaboratywnego zaangażowania publicznego* (*collaborative public engagement*), czy też *kolaboratywnej partycypacji* (*collaborative participation*), traktując te terminy synonimicznie. Według nich

partycypacja musi przybierać formę współdziałania (*collaborative*) i powinna włączać nie tylko obywateli, lecz także zorganizowane grupy interesu, organizacje zarówno nastawione na zysk, jak i działające non-profit, planistów i administratorów publicznych we wspólne ramy, gdzie wszyscy współpracują i oddziałują wzajemnie na siebie, a zarazem wszyscy działają w świecie niezależnie od siebie. (...) To wielowymiarowy model, w którym komunikacja, uczenie się i działanie są połączone i gdzie administracja, grupy interesu i obywatele współ-rozwijają się. Centralne jest twierdzenie, że efektywne metody partycypacyjne wymagają współdziałania (*collaboration*), dialogu i interakcji. Są one inkluzywne (...), skupione na antycypowaniu i definiowaniu przyszłych działań. Są one samo-organizujące się zarówno w treści, jak i składzie. Rzucają wyzwanie *status quo* i zadają trudne pytania o kwestie w innych przypadkach przyjmowane za oczywiste. Dążą do zgody lub co najmniej podzielanej wiedzy i heurystyki dla wspólnego działania (*collaborative action*). Ta struktura jest oparta (...) na kompleksowym systemowym wyobrażeniu płynnej sieci wzajemnie oddziałujących na siebie współpracowników, zbierających informacje wzajemnie od sie-

bie i ze środowiska oraz działających autonomicznie na bazie swych potrzeb, porozumień i podzielanej heurystyki. Taki system (...) może budować zdolności społeczne i wytwarzać innowacyjne odpowiedzi na pozornie trudne do rozwiązania problemy”⁵.

Koncepcja kolaboratywnej partycypacji posiada cechy charakterystyczne dla reprezentowanego przez nią szerszego typu deliberatywnych modeli zaangażowania publicznego obywateli. Jej autorzy, starając się wydobyć podstawowe odmienności pomiędzy tym podejściem a tradycyjnymi metodami, wymieniają sześć fundamentalnych różnic⁶:

- 1) dialog zamiast jednokierunkowej rozmowy,
- 2) reprezentatywna różnorodność uczestników zamiast elit lub ochotników,
- 3) zaangażowanie obywateli od początku zamiast działalności reaktywnej (łagodzącej powstałe napięcie),
- 4) wzajemne dzielenie się wiedzą zamiast edukacji pionowej,
- 5) ciągle zaangażowanie obywateli zamiast jednorazowych aktywności,
- 6) niestandardowe wybory zamiast działania rutynowego.

Koncepcja kolaboratywnej partycypacji niewątpliwie otwiera nas na nowe możliwości przekształcenia dotychczasowej paternalistycznie nastawionej wobec obywateli demokracji w ustrój bardziej zbliżony do ideału autonomii i upodmiotowienia obywateli jako aktywnych członków wspólnoty politycznej, zaangażowanych w jej życie poprzez możliwość wpływania na określanie kierunków jej rozwoju, dobór środków potrzebnych do realizacji tych celów, jak i kontrolę bieżącego sprawowania władzy przez wybranych reprezentantów, wzmacniając tym samym istniejącą demokrację reprezentatywną o wymiar głębokiego, dojrzałego, zaangażowanego obywatelstwa⁷.

3. Idea partycypacji antagonistycznej

Po wskazaniu, jakie cele powinny być realizowane w ramach partycypacji obywatelskiej i rozwinięciu idei *partycypacji kolaboratywnej*, Innes i Booher zwracają uwagę na patologie tradycyjnych form partycypacji. Najciekawsze – naszym zdaniem – i warte bliższego przyjrzenia się spośród ich rozważań są te, w których autorzy przestrzegają

⁵ *Ibidem*, s. 422.

⁶ *Ibidem*, s. 430.

⁷ Zob. szerzej: P. W. Juchacz, *Demokracja – Deliberacja – Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, WN IF UAM, Poznań 2006.

przed możliwością popadnięcia w pułapkę *partycypacji antagonisticznej* (*adversarial participation*)⁸, która może przybierać dwie postaci.

Po pierwsze, w jej ramach mamy do czynienia z przeciwstawianiem sobie zaangażowanych publicznie obywateli przedstawicielom władzy. Ten dualizm w szkodliwy sposób wyolbrzymia napięcie pomiędzy legitymizacją stojącą za włączanymi w procesy decyzyjne obywatelami a efektywnością wybranych urzędników, albowiem z jednej strony udział obywateli pozwala częstokroć wprowadzić do debaty nieprzewidywane dotąd korzystniejsze rozwiązania i tym samym przyczynić się do podjęcia lepszych decyzji, z drugiej zaś wybrani urzędnicy, jako demokratycznie wybrani właśnie lub przez innych wybranych przedstawicieli wspólnoty politycznej mianowani na swoje stanowiska, również posiadają legitymizację polityczną.

Po drugie, *partycypacja antagonisticzna* może przybierać postać, w której wzajemnie antagonizuje zaangażowanych publicznie obywateli. Ma to miejsce zazwyczaj przy stosowaniu tradycyjnych metod konsultacji społecznych, które częstokroć nastawiają obywateli przeciwko sobie, ponieważ w ich ramach zostają oni niejako zmuszeni do stosowania języka konfrontacyjnego i używania terminów skrajnie polaryzujących przeciwstawne stanowiska, by silniej zaakcentować swoje racje⁹, zamiast wspólnie poszukiwać możliwych do zaakceptowania przez wszystkie strony rozwiązań.

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*).

4. Wysłuchanie publiczne jako instytucja konsultacji społecznych

Instytucja wysłuchania publicznego została wprowadzona w Polsce stosunkowo niedawno, bo w ramach *Ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa* z 7 lipca 2005 roku¹⁰, a także poprzez *Roz-*

⁸ Innes i Booher używają terminu *adversarial participation* tylko jeden raz (na s. 421), ale moim zdaniem wart jest on szerszego i częstszego stosowania, ponieważ bardzo dobrze oddaje istotę tej formy partycypacji, którą kreują tradycyjne metody angażowania obywateli.

⁹ Zob. np. J. E. Innes, D. E. Booher, *Reframing Public Participation...*, *op. cit.*, s. 419: „these methods often antagonize the members of the public who do try to work with them. The methods often pit citizens against each other, as they feel compelled to speak of the issues in polarizing terms to get their points across”.

¹⁰ Zob. Rozdział II, artykuł 8 (projekt ustawy) i artykuł 9 (projekty rozporządzeń); tekst całej *Ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa* znajduje się

porządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń¹¹, oraz art. 1 pkt 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dodający w dziale II rozdział 1a zatytułowany *Wysłuchanie Publiczne*¹². W okresie minionych czterech lat w Sejmie RP podjęto decyzje o zorganizowaniu 14 wysłuchań publicznych: siedmiu w Sejmie V kadencji (2005-2007, z czego jedno odwołano) oraz – jak dotychczas – siedmiu w Sejmie VI kadencji¹³.

Wysłuchanie publiczne stanowi typowy przykład tradycyjnej metody konsultacji społecznych, mającej w założeniu zwiększyć transparentność procesów tworzenia prawa oraz ich legitymizację w oczach obywateli. Czteroletni okres funkcjonowania w polskim systemie prawnym pozwala nam na przeprowadzenie pierwszych analiz jego przydatności, przyjrzenie się jego strukturze i obecności w polskim systemie legislacyjnym, a także zastanowienie się, czy spełniło pokładane w nim nadzieje.

II. Analiza drugiej fazy procesu wysłuchania publicznego – wysłuchanie publiczne podczas komisji sejmowej

1. Trzy fazy procesu wysłuchania publicznego

Uważam, że fundamentalne znaczenie dla właściwego zrozumienia funkcjonowania instytucji wysłuchania publicznego stanowi analizowanie jej jako *dynamicznego procesu*. Proponuję wyróżnić w procesie wysłuchania publicznego *trzy fazy*, z których każda jest równie ważna dla oceny jego sukcesu lub porażki. Moim zdaniem proces wysłuchania publicznego składa się z następujących trzech faz, posiadających odmienne metody, zakres i cel.

w Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414; Ustawa z dnia 29 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw w art. 3 wprowadziła kilka doprecyzowujących zmian w ww. ustawie (zob. Dz.U. z 2009 r. Nr 42, poz. 337), nie odnoszą się one jednak do instytucji wysłuchania publicznego.

¹¹ Dz.U. z 2006 roku Nr 30, poz. 207. Szczegółowe zasady określające sposób przeprowadzenia wysłuchania publicznego przez dany resort w sprawie projektu rozporządzenia zostały uregulowane przez to rozporządzenie.

¹² Zob. M.P. Nr 15, poz. 194. Szczegółowe zasady przeprowadzenia wysłuchania publicznego przez daną Komisję Sejmową w sprawie projektu ustawy określone zostały w *Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dział II, Rozdział 1a.

¹³ Zob. informacje na temat ostatnio przeprowadzonych wysłuchań publicznych na stronie Sejmu RP: http://www.sejm.gov.pl/lobbying/wys_pub.htm.

A. Faza pierwsza – przed wysłuchaniem¹⁴:

podstawowy przedmiot rozważań poświęconych pierwszej fazie wysłuchania publicznego dotyczy rozwiązań formalno-prawnych przyjętych w Regulaminie Sejmu RP, w tym przede wszystkim rozważeniu fundamentalnego *zagadnienia zwoływania wysłuchania publicznego*, w ramach którego wyróżniamy siedem obszarów problemowych, które moim zdaniem wymagają szczególnej uwagi i szczegółowej analizy: A) kto powinien mieć możliwość składania wniosku o zwołanie wysłuchania publicznego?; B) fakultatywność vs. arbitralność zwołania wysłuchania publicznego; C) moment zwoływania wysłuchania publicznego; D) problem upublicznienia decyzji o zwołaniu wysłuchania publicznego; E) zawartość formularza zgłoszeniowego; F) możliwość ograniczenia liczby uczestników; G) zagadnienie odwoływania wysłuchania publicznego.

B. 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 fachowego, 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.

C Faza trzecia – po wysłuchaniu publicznym:

kluczowe zagadnienie rozważań poświęconych tej fazie dotyczy *wpływu* – i informacji o nim dla obywateli – jaki wysłuchanie publiczne wywarło na dalsze prace nad danym rozwiązaniem prawnym; zasadnicze problemy do rozważenia dotyczą publikacji stenogramów z wysłuchania publicznego w biuletynie sejmowym oraz konieczności sformułowania podsumowania, a także fundamentalnego znaczenia rzetelnej informacji w mediach o przebiegu danego wysłuchania publicznego.

¹⁴ Szczegółową analizę pierwszej fazy wysłuchania publicznego prezentuję w osobnym artykule, który ukaże się w najbliższym czasie. Zob. P. W. Juchacz, *Ab ovo, czyli o zagadnieniu zwoływania wysłuchania publicznego*.

W poniższych rozważaniach – ze względu na ograniczoną ilość miejsca w niniejszym artykule – dokonam szczegółowej analizy fazy drugiej procesu wysłuchania publicznego, zwracając szczególną uwagę na kwestie sporne i problemy z jednej strony charakterystyczne ze swej istoty dla tej formy konsultacji społecznych, z drugiej zaś związane z funkcjonowaniem tej instytucji w naszym kraju.

2. Podstawowe zasady przebiegu drugiej fazy wysłuchania publicznego

Rozpocznijmy nasze rozważania nad drugą fazą procesu wysłuchania publicznego, czyli samym wydarzeniem wysłuchania publicznego przed daną Komisją Sejmową, która je zwołała, od przypomnienia krótkich zapisów w Regulaminie Sejmu, które się do niej odnoszą. Zgodnie z nimi wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji, a porządek dzienny obrad nie może obejmować innych punktów (art. 70f); to przewodniczący komisji ustala kolejność oraz czas wystąpień osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym, zaś każdy uczestnik może wystąpić tylko raz, chociaż przewodniczący może przedłużyć czas wystąpienia danej osoby (art. 70g); w uzasadnionych przypadkach przewodniczący może przerwać posiedzenie i to on postanawia o dacie, godzinie i miejscu jego wznowienia, bądź to od razu informując o tym wszystkich obecnych, bądź umieszczając informację w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 70h); każdy zgłoszony uczestnik wysłuchania publicznego może podczas jego trwania złożyć do protokołu tekst niewygłoszonego – na przykład z braku wystarczającej ilości czasu – wystąpienia (gdzie zostanie on oznaczony w sposób umożliwiający odróżnienie go od tekstów wygłoszonych) i taką samą możliwość mają również te osoby, które zgłosiły się, ale nie wzięły udziału w wysłuchaniu publicznym, wszelako pod warunkiem, że złożenie tekstu nastąpi do dnia wysłuchania (art. 70i). Gdyby w imieniu zgłoszonego podmiotu chciała zabrać głos więcej niż jedna osoba, to wystąpienia wszystkich osób reprezentujących dany podmiot muszą się zmieścić w wyznaczonym czasie (proporcje podziału czasu na wystąpienie każdej z nich ustalają między sobą). Po wystąpieniu wszystkich podmiotów, których zgłoszenia wpłynęły w regulaminowym czasie i trybie, przewodniczący może pozwolić na wystąpienia tych, których zgłoszenia nie spełniają wszystkich wymogów regulaminu Sejmu.

Jak możemy zauważyć na podstawie powyższego opisu, struktura formalna przebiegu wysłuchania publicznego jest dość szczegółowo

określona, wszelako wskazane zapisy zasadniczo odnoszą się do pewnych regulacji formalnych, które nie budzą większych kontrowersji, albowiem zasadniczo zapewniają równy i uczciwy udział podmiotów w wysłuchaniu publicznym. Analizując drugą fazę procesu wysłuchania publicznego skoncentrujemy się zatem na charakterze tej instytucji konsultacji społecznych, poddając szczegółowej analizie strukturę dyskursu dominującą podczas wysłuchania publicznego.

3. Złudne nadzieje?

Zwolennicy i orędownicy wprowadzenia instytucji wysłuchania publicznego do polskiego systemu prawnego wiążą z nim niemałe nadzieje. Według Pawła Dobrowolskiego i Łukasza Gorywody – autorów raportu Instytutu Sobieskiego z 2004 roku – promujących tę metodę zaangażowania obywateli, wysłuchanie publiczne ma na celu „ograniczenie zjawisk korupcyjnych poprzez umożliwienie obywatelom pełnego poznania racji przemawiających za i przeciw proponowanym ustawom, dostarczenie ustawodawcy argumentów i opinii wszystkich stron, wyważenie sprzecznych interesów obywateli w celu maksymalizowania dobra wspólnego”¹⁵. Wśród największych korzyści z jego wprowadzenia autorzy raportu wymieniają upublicznienie procesów tworzenia prawa, umożliwienie obywatelom angażowania się w życie publiczne, usystematyzowanie debaty publicznej, utrudnienie manipulacji, ucywilizowanie lobbingu, demokratyzację dostępu do Sejmu, konieczność publicznego uzasadnienia kontrowersyjnych ustaw oraz uniknięcie procesu tworzenia prawa za plecami obywateli w zamkniętych grupach ekspertów¹⁶. Cele i korzyści, jakie powinno przynieść wprowadzenie wysłuchania publicznego, wydają się zatem niezwykle istotne i rozległe.

4. Uzasadnione wątpliwości i realne zagrożenia

Jednakże już w dyskusjach poprzedzających wprowadzenie wysłuchania publicznego do polskiego systemu demokratycznego pojawiały się poważne zarzuty i obawy wobec tej instytucji. Ograniczmy się do jednego przykładu, a mianowicie wypowiedzi Danuty Przywary reprezentującej Helsińską Fundację Praw Człowieka, która zwracała uwagę na jednostronność i brak możliwości deliberacji pomiędzy

¹⁵ P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *Publiczne Wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, Raport Instytutu Sobieskiego, Warszawa 2004, s. 2.

¹⁶ *Ibidem*, s. 13-19.

uczestnikami wysłuchania publicznego w przeciwieństwie do możliwości obecnych w pracach w komisjach sejmowych, gdzie reprezentanci organizacji pozarządowych bywają zapraszani: „Mam mocno mieszane uczucia, ponieważ zarówno wysłuchanie publiczne, jak zgłaszanie na piśmie swoich uwag jest aktem trochę jednostronnym. Nie ma rozmowy, nie ma odpowiadania, nie ma dyskusji. To takie wrzucenie do skrzynki – a ustawodawca albo skorzysta, albo nie skorzysta, ale to jego zbójcecko prawo. Owszem, on zawsze tak się zachowuje, tyle tylko, że w pracy w komisjach można jeszcze dodatkowo odpowiedzieć na jakieś pytania, a tutaj nie”¹⁷. Ta charakterystyczna dla sceptyków wypowiedź trafia w sedno zarzutów, jakie można postawić wysłuchaniu publicznemu.

Niestety również wieloletnia praktyka pokazuje różną od optymistycznych nadziei stronę stosowania tejże metody. Większość praktyków partycypacji publicznej nastawiona jest do tej metody negatywnie i przestrzega przed jej stosowaniem. I tak np. James L. Creighton w znanej pracy *The Public Participation Handbook* pisze:

„Zazwyczaj, z wyjątkiem sytuacji, kiedy jest to wymagane prawem, unikajcie wysłuchania publicznego. (...) Jedyną pozytywną wartością wysłuchania publicznego jest to, że każdy może usłyszeć wszystko, co mówią inni. Lecz wysłuchania również przejawiają *tendencję do wyolbrzymiania różnic*: przywódcy zorganizowanych grup muszą być postrzegani jako broniący swoich grupowych interesów i *muszą zajmować bardziej ekstremalne pozycje, niż czyniliby to prywatnie*. Wysłuchania publiczne są również łatwe do zdominowania przez zorganizowane grupy. Obywatele, którzy po prostu chcieli uzyskać informację, muszą w tym celu siedzieć godzinami podczas przemówień – i w dodatku mogą jej nigdy nie otrzymać”¹⁸.

Znakomity przykład niebezpieczeństw związanych z tą metodą konsultacji społecznych stanowi pierwsze w Polsce – jeszcze zanim wysłuchanie publiczne zostało oficjalnie wprowadzone do polskiego systemu prawnego – pionierskie zastosowanie metody wysłuchania publicznego, jakie miało miejsce w lutym 2005 roku w Ministerstwie Zdrowia w związku z rozpoczęciem prac nad zmianą *Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*¹⁹. Do udziału zgłosiło się przeszło sto osób,

¹⁷ Cytat z wypowiedzi Danuty Przywary (Helsińska Fundacja Praw Człowieka), zob. Stenogram z seminarium *Lobbying i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych*, Warszawa 10.01.2006, s. 16-17, zob. na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas/files/6779439460236719001182100907.pdf>.

¹⁸ J. L. Creighton, *The Public Participation Handbook. Making Decisions Through Citizen Involvement*, Jossey-Bass, San Francisco 2005, s. 130. [podkr. P.W.J.].

¹⁹ *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii* została uchwalona 29 lipca 2005 r. Zob. Dz.U. z dnia 19 września 2005 r. Nr 179, poz. 1485.

co sprawiło, iż czas wystąpień został ograniczony do trzech minut. W efekcie każdy musiał szybko prezentować swoje stanowisko, a dodatkowo – by zostać zauważonym – należało uczynić to w sposób zdecydowany, co owocowało polaryzacją i usztywnieniem stanowisk. Trafnie zwrócił na to uwagę uczestniczący w spotkaniu Wiktor Osiałyński, zdaniem którego wysłuchanie publiczne „przybrało formę forum wymiany myśli przedstawicieli dwóch różnych, często radykalnych punktów widzenia – nie pojawiły się natomiast konkretne propozycje rozwiązań ani próby wypracowania kompromisu”²⁰.

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 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.

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. W efekcie otrzymujemy przykład patologicznej formy partycypacji

²⁰ Szerzej na temat wysłuchania publicznego w Ministerstwie Zdrowia pisze Justyna Rutkowska w artykule *Public hearing – wysłuchanie publiczne – studium przypadku*, „Trzeci Sektor”, nr 6, lato 2006, s. 41-46. Z tegoż artykułu pochodzi zacytowana powyżej wypowiedź W. Osiałyńskiego, udzielona podczas wywiadu przeprowadzonego z nim przez autorkę artykułu, *ibidem*, s. 45.

²¹ Szerzej na temat nowych deliberatywnych metod zaangażowania publicznego obywateli zob. John Gastil, Peter Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies of Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass, San Francisco 2005.

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

obywatelskiej pozbawionej rzecztywistej transformacyjnej siły deliberacji obywatelskiej. Albowiem tylko wówczas,

„kiedy inkluzywna grupa obywateli może zaangażować się w autentyczny dialog, podczas którego są oni wszyscy w równym stopniu upodmiotowieni i kompetentni, oraz gdy słuchają oni innych i sami są z szacunkiem słuchani, a także kiedy pracują nad zadaniem stanowiącym przedmiot zainteresowania wszystkich, postępując zgodnie ze swoim własnym programem, wszyscy się zmieniają. Wszyscy uczą się nowych idei i często zdają sobie sprawę, że opinie innych są uzasadnione. Mogą oni rozważać problemy i wypracowywać podzielane znaczenia, jak i możliwości wspólnego działania. Mogą się nauczyć nowej heurystyki. (...) Mogą także zacząć postrzegać siebie jako ludzi, którzy mogliby zmieniać wszystko...”²³.

Dodajmy, że współdziałanie obywateli wpływa nie tylko na rozwój ich zdolności partycypacyjnych oraz budowanie wzajemnego szacunku i uznania, ale jest również wspólnym konstruowaniem instytucji publicznych w ich takiej a nie innej postaci, wypełnianiem treścią współdziałania ich formy i dopiero poprzez takie przekształcone instytucje wpływaniem na różnorodne obszary sfery publicznej i rzeczywistości politycznej.

5. Struktura dyskursu dominująca podczas wysłuchania publicznego

Analizując strukturę dyskursu dominującą podczas wysłuchania publicznego możemy zauważyć jej trzy charakterystyczne cechy:

A – brak dyskusji i możliwości odnoszenia się do wypowiedzi innych (polemiki)

Wysłuchanie publiczne ma charakter niedeliberatywny poprzez eliminację dyskusji zarówno obywateli z przedstawicielami ciał ustawodawczych, jak i pomiędzy samymi obywatelami poprzez ograniczenie możliwości wypowiedzi do krótkich kilkuminutowych wystąpień (do tego można dodać niestety zaobserwowane przez badaczy tegoż zagadnienia zachowania patologiczne po stronie przedstawicieli władzy, takie jak lekceważące występujących ostentacyjne przeglądanie jakichś papierów, rozmowy z innymi podczas przemówień itp.²⁴).

²³ *Ibidem*, s. 428.

²⁴ Warto przytoczyć nagrodzoną głośnymi brawami kąśliwą uwagę jednego z uczestników wysłuchania publicznego dotyczącego rządowego projektu ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach

Brak możliwości dyskusji znajduje odzwierciedlenie w zasadach, o których informują prowadzący dane wysłuchanie publiczne, jak np. przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, poseł Ryszard Kalisz, który na początku wysłuchania publicznego w sprawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych (lipiec 2008) wyraźnie przestrzegął uczestników: „Na posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, podmiot, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić tylko raz. Nie ma więc wystąpień ad vocem. Nie ma też ustosunkowywania się do innych wypowiedzi”²⁵. Podobnie, kończąc wysłuchanie publiczne dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (wrzesień 2006), przewodniczący mu poseł Cezary Garbarczyk stwierdził: „Regulamin Sejmu jest tutaj bardzo kategoryczny i nie pozwala na powtórne zabranie głosu przez osobę, która już występowała. Nie mogę w związku z tym dopuścić do zabrania głosu...”²⁶.

Chciałbym jednak zauważyć, że pomimo założonej podczas wysłuchania publicznego braku możliwości polemiki, jest ona do pewnego stopnia obecna w postaci komentarzy osób przemawiających w dalszej kolejności do wcześniejszych wypowiedzi, co wprowadza pewną nierównowagę i obnaża kolejną słabość tej instytucji konsultacji publicznych. Niejednokrotnie daje się zaobserwować sytuację – można wręcz rzec – pewnej rozgrywki socjotechnicznej, kiedy to zgłoszeni przedstawiciele danej organi-

zmiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych: „Mam nadzieję, że to, że duża część naszych oficjalnych gości i posłów siedzi tyłem do mówiących, nie oddaje stosunku tychże naszych oficjalnych gości do tego, co mówimy”. W odpowiedzi prowadzący obrady poseł A. Grad nieporadnie próbował usprawiedliwiać przedstawicieli rządu oraz posłów: „Chcę zwrócić uwagę, że nikt nie siedzi do nikogo tyłem. Tak ułożoną mamy salę...”. [Zob. w: *Stenogram z posiedzenia Komisji Gospodarki (nr 160) i Komisji Skarbu Państwa (nr 98)*, Biuletyn nr 2283/V kad., 23 sierpień 2007 r., Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2007, s. 12, na stronie: [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/24AFA4D06D1702C3C125735A0029AD7B/\\$file/0228305.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/24AFA4D06D1702C3C125735A0029AD7B/$file/0228305.pdf)]. Wszakże takie ich usytuowanie jest niewybaczalnym (rzec możemy: podręcznikowym) błędem organizatorów wysłuchania publicznego świadczącym o arogancji władzy wobec obywateli, a przynajmniej zazwyczaj tak jest odbierane przez uczestników wysłuchania publicznego i stąd nie powinna nas dziwić zarówno wspomniana uwaga, jak i aplauz, jaki uzyskała wśród zebranych.

²⁵ *Z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 50)*, Biuletyn Nr 914/VI kad., 09.07.2008, Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, s. 3: Zob.: [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/21D852F718DDDF6F5C125749D0025FEA7/\\$file/0091406.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/21D852F718DDDF6F5C125749D0025FEA7/$file/0091406.pdf).

²⁶ *Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 68)*, Biuletyn Nr 1144/V kad., 28 września 2006, Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2006, s. 28. Zob.: [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/19262711A6D14543C1257218004CC81E/\\$file/0114405.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/19262711A6D14543C1257218004CC81E/$file/0114405.pdf).

zacji mający występować wcześniej rezygnują z wypowiedzi na rzecz osoby wypowiadającej się w dalszej części wysłuchania, co pozwala – oprócz zaprezentowania własnego stanowiska – na przynajmniej krótkie skomentowanie na bieżąco wcześniejszych postulatów. W tym kontekście zapewne warto przyjrzeć się bliżej temu zjawisku podczas kolejnych wysłuchań publicznych i gdyby okazało się, że zwyczaj komentowania wypowiedzi poprzedników tudzież swoistego podsumowywania dotychczasowych głosów przez osoby wypowiadające się w dalszej kolejności utrwala się i jest wykorzystywany jako swego rodzaju atut wprowadzający nierównowagę pomiędzy uczestnikami wysłuchania publicznego, wówczas dobrze byłoby rozważyć zastosowanie zasady losowej kolejności zabierania głosu – co przy dzisiejszych możliwościach technicznych nie powinno stanowić problemu – zamiast dominującej dotychczas kolejności alfabetycznej.

B – język biurokratyczny i naukowy vs. język potoczny obywateli

Prowadzący wysłuchania publiczne bardzo często stosują i preferują z jednej strony język biurokratyczny (stanowiący swoiste połączenie urzędniczej nowomowy z językiem prawniczym), z drugiej – zwłaszcza w przypadku, gdy rozważana kwestia przyciąga uwagę organizacji pozarządowych reprezentowanych (bądź przygotowujących wystąpienie danego przedstawiciela NGO) przez osoby wywodzące się ze środowiska naukowego – język naukowy, częstokroć najeżony fachowymi terminami. Oba te żargony – biurokratyczny i naukowy – są zazwyczaj trudne do zrozumienia dla przeciętnego obywatela i tym samym zamazują transparentność procesu tworzenia prawa. Ich stosowanie sprawia również, iż wypowiadający się potocznym, niefachowym językiem przeciętny obywatel z jednej strony może mieć deprymujące go poczucie wykluczenia z dominującego podczas wysłuchania publicznego ‘fachowego’ dyskursu, zaś z drugiej ze względu na potoczny język jego argumenty – pomimo możliwej ich słuszności – spotykać się mogą z niedoszacowaniem ich wagi przez pozostałych uczestników wysłuchania publicznego. Sądzę, że zasadnicze znaczenie podczas wysłuchania, które ma być publiczne – a więc zarówno jawne dla wszystkich obywateli pragnących mu się przysłuchiwać, jak i dostępne i otwarte dla udziału wszystkich zainteresowanych – ma używanie języka zrozumiałego dla przeciętnego obywatela, w czym przejawiać się będzie zarówno szacunek ustawodawców dla tych, którzy wybrali ich jako swoich przedstawicieli, jak i ze strony podmiotów reprezentujących stronę publiczną wzajemny szacunek i uznanie wszystkich biorących udział w wysłuchaniu, jako równych sobie i zdolnych do rozumnej deliberacji w sferze publicznej dla dobra wspólnego.

C. wyzwania natury psychicznej związane z występowaniem publicznym

Osobne zagadnienie – które możemy w tym miejscu jedynie zasygnalizować – stanowią wyzwania natury psychicznej, z jakimi musi się zmierzyć uczestnik wystłuchania publicznego. Dla osób nieposiadających doświadczenia w wystąpieniach publicznych udział w nim stanowi niewątpliwie duże obciążenie psychiczne związane, po pierwsze, z koniecznością przemawiania przed z reguły onieśmielającą zwykłego obywatela grupą posłów i przedstawicieli władzy wykonawczej oraz częstokroć dużą liczbą innych uczestników wystłuchania, zaś po drugie, z nieuniknioną sytuacją wejścia w publiczny spór z innymi obywatelami. Ponieważ osoby, które już nabyły biegłości w wystąpieniach publicznych (politycy, samorządowcy, naukowcy, prawnicy, doświadczeni reprezentanci organizacji pozarządowych, dziennikarze itp.), są w dużo bardziej komfortowej sytuacji niż zwyczajni obywatele, a poza tym częstokroć mają również przewagę wynikającą zarówno z zajmowanej pozycji społecznej, jak i wykształcenia (zob. szerzej poprzedni paragraf), nieodzowne wydaje się odpowiednie, inkluzywne prowadzenie obrad przez przewodniczącego wystłuchaniu, polegające z jednej strony na wyraźnym podkreślaniu równości wszystkich podmiotów biorących w nim udział, zaś z drugiej na reagowaniu na wypowiedzi *ad personam* i zakłócające przemówienia innych (oddzielne niezwykle interesujące zagadnienie – którego nie możemy, ze względu na ograniczoną objętość niniejszego artykułu, rozwinąć w tym miejscu – stanowi problem dopuszczalnych form ekspresji emocjonalnej podczas wystłuchania publicznego). Nie zapominajmy bowiem, że wspomniane wyzwania psychiczne dla niektórych obywateli mogą stanowić uciążliwość mającą wpływ na decyzję o udziale w wystłuchaniu publicznym. Oczywiście rzec można, iż każda forma zaangażowania publicznego wystawia nas na konieczność uporania się z wyzwaniami psychicznymi związanymi z aktywnością pośród innych obywateli i nieuniknioną odmiennością opinii oraz proponowanych działań, wszakże warto dostrzegać istotne różnice pomiędzy różnorodnymi metodami angażowania publicznego obywateli, z których jedne – jak wystłuchanie publiczne – przybierają postać partycypacji antagonistycznej, zaś inne – jak na przykład rozwijane od lat z powodzeniem *citizens juries* – mają bardziej deliberatywny i konsensualny charakter²⁷.

²⁷ Szerzej na temat *citizens juries* piszę w artykule: Piotr W. Juchacz, *O potrzebie wykorzystania nowych modeli partycypacji publicznej w aktywizacji obywateli wspólnot samorządowych*, w: T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – Samorządność – Prawo*, Wydawnictwo Naukowe IF UAM, Poznań 2007, ss. 147-162. Znakomity przegląd nowych deliberatywnych metod zaangażowania publicznego obywateli znajduje się w książce: John

D – konieczność sformułowania podsumowania

Zagadnienie sformułowania podsumowania wysłuchania publicznego należy rozpatrywać na dwóch wzajemnie dopełniających się płaszczyznach:

a) podsumowanie obrad podczas wysłuchania publicznego (w ramach fazy drugiej procesu wysłuchania publicznego) dokonane przez przewodniczącego bądź przedstawicieli wnioskodawców; oraz

b) podsumowanie wypowiedzi uczestników wysłuchania publicznego, zestawienie wygłoszonych tez i ich uzasadnień, a także merytoryczne ustosunkowanie się do nich wraz z zaprezentowaniem stanowiska projektodawców w końcowym raporcie z wysłuchania publicznego (faza trzecia procesu wysłuchania publicznego).

W obecnych rozważaniach nad fazą drugą procesu wysłuchania publicznego skupimy się na pierwszym z wymienionych obszarów. Analizując wysłuchania publiczne, jakie miały miejsce w ostatnich czterech latach w Polskim Sejmie, dostrzegamy znaczący problem braku w *Regulaminie Sejmu* wymogu merytorycznego podsumowania obrad. Nieobecność w *Regulaminie Sejmu* zapisów dotyczących podsumowania wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw jest o tyle zaskakująca, że powstawały one mniej więcej w tym samym czasie co – wspomiane już wcześniej – *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń*²⁸, które w odniesieniu do tej kwestii jest o wiele bardziej precyzyjne. Zapisy *Rozporządzenia* nakładają na prowadzącego wysłuchanie publiczne w sprawie projektu rozporządzenia znacznie większe obowiązki niż określone w *Regulaminie Sejmu* na prowadzącego wysłuchanie publiczne w sprawie projektu ustawy, albowiem mó-

Gastil, Peter Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies of Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass, San Francisco 2005.

²⁸ Szczegółowe zasady określające sposób przeprowadzenia wysłuchania publicznego przez dany resort w sprawie projektu rozporządzenia zostały uregulowane przez *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń*, zob. Dz.U. z 2006 roku Nr 30, poz. 207. Między innymi określają one w §8, że „przebieg wysłuchania publicznego dokumentuje się w formie protokołu” (ust. 1) i może być ono również „utwalone za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk lub obraz” (ust. 2) – ciekawe, że gdyby ktoś chciał potraktować ten zapis dosłownie, moglibyśmy otrzymać bądź to film niemy, bądź wyłącznie nagranie dźwiękowe. Ust. 3 wskazuje między innymi, że protokół z wysłuchania publicznego zawiera w szczególności główne tezy opinii prezentowanych przez uczestników (ust. 3, pkt 2) oraz „stanowisko prowadzącego wysłuchanie publiczne wobec prezentowanych opinii” (ust. 3, pkt 3). Zgodnie z ustępem 4. „protokół z wysłuchania publicznego jest publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia”.

wią o tym, że prowadzący wysłuchanie publiczne lub „osoby, które uczestniczyły w opracowaniu projektu rozporządzenia pod względem merytorycznym i prawnym” (§5 ust. 2) „na bieżąco ustosunkowują się do racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego” (§6). Żaden z tych zapisów nie został powielony w przepisach o wysłuchaniu publicznym w Sejmie, uchwalonych przecież 17 dni później.

A jak wygląda bieżąca praktyka? W praktyce dotychczasowych 13 wysłuchań publicznych zazwyczaj mamy do czynienia z krótkim podsumowaniem ze strony projektodawców lub przewodniczących wysłuchaniu publicznemu, mają one jednak dość ogólny, często retoryczny, czasami zdawkowy charakter. Najczęściej nie stanowią merytorycznej dyskusji z postulatami, ale raczej obietnicę ich przeanalizowania na dalszych etapach prac w podkomisjach sejmowych.

A przecież dokonane na bieżąco podsumowanie nie stanowi zadania ponad siły dla osoby pracującej nad danym projektem ustawy. Podczas wysłuchania publicznego wiele argumentów powtarza się, wypowiadający się zazwyczaj odnoszą się do konkretnych zapisów i artykułów ustawy, wiele z nich było już zapewne dyskutowanych na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego. Jako ciekawy przykład możemy podać wypowiedź Jakuba Wygnańskiego, który zabierając głos jako ostatni z uczestników – nie licząc posłów i przedstawicieli projektodawców – wysłuchania publicznego dotyczącego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, dokonał podsumowania poruszanych kwestii, dzieląc je na trzy kategorie: niebudzące kontrowersji, ambiwalentne i budzące opór środowisk, do działalności których odnosi się ustawa (nie prezentujemy szczegółów, bo nie interesuje nas tu zawartość merytoryczna ustawy). Już tak proste rozróżnienie wprowadziło pewien porządek do dyskusji i pokazało, że wysłuchanie publiczne może – poprzez samo wskazanie tych trzech obszarów dalszych prac – przynieść jakiś pozytywny efekt. Wygnański zakończył swoją wypowiedź, zwracając się do posłów jako do tych, którzy są decydentami w kwestii ostatecznych rozstrzygnięć ustawowych: „liczę też, że państwo nam powiecie, ile mamy czasu, żeby nad tym pracować, bo z tego, co powiedziałem, wynika, że są sprawy, które można załatwić jutro, a są sprawy tak fundamentalne, w których musimy razem popracować i coś wymyślić, a to państwo zadecyduje, czy jest na to czas”²⁹. Oczywiście dla pełnego podsumowania bra-

²⁹ Zob. *Z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 145)*, Biuletyn nr 2125/VI kad., 21.04.2009, Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2009, s. 22:

kuje jego najważniejszej części, czyli bezpośredniego odniesienia się projektodawców do zaprezentowanych uwag.

Rekapitułując tę część rozważań chciałbym podkreślić, że dokonanie podsumowania zbierającego najważniejsze wnioski, postulaty i ich uzasadnienia stanowi *niezbędny element* procesu wysłuchania publicznego, umożliwiając jego uczestnikom: po pierwsze, uzyskanie wstępnej informacji na temat stosunku projektodawców do ich uwag, po drugie, uświadomienie sobie, jak na mapie zbieżności i rozbieżności – z jednej strony z innymi obywatelami oraz z drugiej z wnioskodawcami – sytuje się zajmowane przez nich stanowisko, argumenty, jakimi się posługują i podawane przez nich rodzaje uzasadnień, po trzecie, zyskanie poczucia – co jest trudne do przecenienia z perspektywy rozwijania partycypacji publicznej obywateli – że ich udział w wysłuchaniu publicznym jest istotny dla procesu legislacyjnego i przekłada się na dostrzeżenie przez ustawodawców wkładu, jaki wnoszą swoimi propozycjami. Naszym zdaniem nie ulega najmniejszej wątpliwości, że dokonanie merytorycznego podsumowania wraz z ustosunkowaniem się do racji i ich uzasadnień przedstawionych przez obywateli powinno stać się obowiązkiem projektodawców danej ustawy, a dotychczasowe rozwiązanie prawne powinno zostać udoskonalone w duchu powyżej przedstawionych propozycji i postulatów.

6. Trzy kręgi partycypacji i wpływu, czyli o braku równego dostępu uczestników wysłuchania publicznego do procesu legislacyjnego

Analizując wypowiedzi podmiotów biorących udział w wysłuchaniach publicznych, możemy zaobserwować i wyodrębnić zjawisko, które określiłbym jako obecność *'trzech kręgów partycypacji i wpływu'* w procesie legislacyjnym.

Pierwszy i najbardziej oczywisty *krąg partycypacji i wpływu* to przedstawiciele władzy wykonawczej, częstokroć inicjujący powstanie danego projektu ustawy, oraz przedstawiciele władzy ustawodawczej, przede wszystkim członkowie Komisji Sejmowej, w której projekt jest rozpatrywany. To przecież oni są głównymi odbiorcami wkładu publicznego, czyli wszelkich twierdzeń, uzasadnień, uwag i komentarzy obywateli zgłaszanych podczas wysłuchania publicznego. Ich obecność – czasami niestety niedoreprezentowana – ma fundamentalne

znaczenie dla oceny sensowności przeprowadzania danego wysłuchania publicznego. Uczestnicy wysłuchania publicznego częstokroć odwołują się do nich, czyli rzec możemy, iż mają pełną świadomość, iż to oni właśnie są zbiorowym podmiotem decyzyjnym. To od nich zależy, czy w dalszych pracach legislacyjnych wezmą pod uwagę propozycje konkretnych zmian i argumenty na rzecz ich wprowadzenia zgłaszane przez obywateli podczas wysłuchania publicznego. W obecnym kształcie Regulamin Sejmu nie zobowiązuje niestety twórców projektu ustawy do odniesienia się do postulatów obywateli poprzez publiczne podanie uzasadnień – w protokole z wysłuchania publicznego – dla ich przyjęcia bądź odrzucenia. Obecny kształt wysłuchania publicznego ma charakter całkowicie jednostronny. A przecież nawet w przypadku tej instytucji można by wprowadzić mechanizmy chociażby pośredniego dialogu, co wzmocniłoby jej znaczenie i legitymizację wśród obywateli.

Wszakże tym, co powinno zwrócić naszą szczególną uwagę, jest możliwość wyodrębnienia spośród podmiotów reprezentujących stronę publiczną dwóch grup wtajemniczenia: stanowiącą, rzec można, *'drugi krąg partycypacji i wpływu'* grupę przedstawicieli tych organizacji pozarządowych, którzy zarówno są na bieżąco informowani o pracach nad daną ustawą, jak i jako zapraszani goście biorą udział w dyskusjach podczas obrad komisji i podkomisji sejmowych (przypomnijmy, iż zdaniem wielu specjalistów w polskim systemie tworzenia prawa zasadnicze decyzje zapadają na etapie prac w podkomisjach sejmowych), oraz te podmioty i tych obywateli – należących do *'trzeciego kręgu partycypacji i wpływu'* – dla których obecność i możliwość zabrania głosu podczas wysłuchania publicznego stanowi częstokroć pierwszą i jedyną sposobność wyrażenia swojego stanowiska i podania uzasadnień dla swoich racji.

Zaobserwować możemy zupełnie inny sposób wypowiedzania się przedstawicieli obu wyżej wyodrębnionych grup. Członkowie *'drugiego kręgu partycypacji i wpływu'*, po pierwsze, częstokroć przywołują bądź to swoje wypowiedzi i argumentacje podawane podczas prac podkomisji, bądź też dyskusje i spory, które miały tam miejsce; po drugie, mają wyraźną świadomość jednorazowości wysłuchania publicznego w postaci przekonania, że jakkolwiek warto wyrazić na nim swoje ogólne stanowisko, to nie warto wdawać się w szczegóły, bo o tych i tak będzie mowa podczas dalszych prac w podkomisji sejmowej, w których oni oczywiście będą nadal brali udział³⁰.

³⁰ Zob. na przykład zacytowane na poprzedniej stronie słowa Jakuba Wygnańskiego pozwalające jednoznacznie określić go, jako typowego reprezentanta *'drugiego kręgu wpływu i partycypacji'*.

W przeciwieństwie do nich obywatele, których możemy zaliczyć do 'trzeciego kręgu partycypacji i wpływu', po pierwsze, mają częstokroć świadomość wykluczenia z dotychczasowych prac i pomijania ich w konsultacjach społecznych; po drugie, w swoich wypowiedziach podnoszą zarówno kwestie zasadnicze dla danej ustawy, jak i czasami bardzo szczegółowe, tak jakby dzieląc z poprzednią grupą świadomość jednorazowości wysłuchania publicznego, rozumieli ją odmiennie i mieli poczucie, że to, czego tu właśnie, tego dnia i w tym miejscu, podczas tego wysłuchania publicznego nie powiedzą, to umknie, nie zostanie już wypowiedziane publicznie i zauważone; po trzecie, co niejako wynika z poprzedniego, wydaje się iż dużo częściej zwracają się bezpośrednio do posłów z apelem o uwzględnienie ich postulatów w dalszych pracach podkomisji i komisji sejmowych³¹, jak gdyby wspomniane w poprzednim punkcie poczucie jednorazowości wysłuchania publicznego w ich przypadku połączone było z brakiem wiary, iż będą mieli okazję uczestniczyć w dalszych etapach procesu legislacyjnego; po czwarte, nierzadko starają się niejako nadrobić swoją dotychczasową – i zazwyczaj przyszlą – nieobecność podczas prac nad projektem danej ustawy poprzez dołączenie do protokołu swojego pełniejszego stanowiska z nadzieją, że podczas dalszych prac nad projektem ustawy ich uwagi zostaną rozpatrzone.

Zestawmy dla przykładu kilka wypowiedzi przedstawicieli środowisk kombatanckich z wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej. Dwie pierwsze przynależą do przedstawicieli stowarzyszeń, które w zaprezentowanym powyżej podziale zaliczyć należy do 'trzeciego kręgu partycypacji i wpływu'. Rozpocznijmy od wypowiedzi sekretarza generalnego zarządu głównego Związku Ko-

³¹ Oto kilka przykładów z wypowiedzi podczas wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość RP, do której w tej części rozważań jako do charakterystycznego przykładu nawiązujemy: J. Kacprzak: „W imieniu 3 tys. kombatanów będących członkami naszego Związku proszę o to, żeby w czasie prac nad tym projektem w Sejmie i Senacie zwrócić uwagę na wskazane aspekty prawne” (s. 7.); H. Strzelecki: „Prosiłbym posłów o to, żeby zastanowili się nad tym, pracując nad tą ustawą w komisjach. (...) Dlatego apeluję do panów posłów, żeby komisje wzięły tę sprawę pod uwagę, kiedy będą rozpatrywać ten projekt” (s. 9); D. Kubas: „Mam nadzieję, że podczas prac Komisji zwrócą państwo uwagę...” (s. 11); można by przytoczyć wiele podobnych uwag padających z ust obywateli i przedstawicieli niezależnych stowarzyszeń również podczas innych wysłuchań publicznych; zob. *Z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (57) oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 160)*, Biuletyn nr 2347/ VI kad., 18 czerwiec 2009, Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2009: [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/5F1D5FD60C026F40C12575E100305694/\\$file/0234706.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/5F1D5FD60C026F40C12575E100305694/$file/0234706.pdf).

mbatantów RP i Byłych Więźniów Politycznych, Stanisława Całki, który mówił: „W kraju działa około 200 organizacji kombatanckich. W tej liczbie mieści się ok. 80 organizacji, które są organizacjami znaczącymi. Projekt ustawy został wysłany tylko do kilku takich organizacji. Nasz Związek, który zrzesza jeszcze ok. 100 tys. (P.W.J.: sic! sto tysięcy!!!) kombatanatów II wojny światowej, nie otrzymał tego projektu. Musieliśmy zdobyć go prywatnie, po znajomości”³². Z tą wypowiedzią współgrają słowa sekretarza generalnego – mniejszego, ale wciąż mającego 3 tys. członków – Związku Byłych Żołnierzy Zawodowych i Oficerów Rezerwy Wojska Polskiego, Jana Kacprzaka: „Chciałbym zaznaczyć, że także my jako związek nie otrzymaliśmy tego projektu. Otrzymaliśmy go, wykorzystując nasze kontakty prywatne”³³. W obu wypowiedziach pobrzmiewa wspomniane powyżej poczucie wykluczenia z dotychczasowych prac nad projektem ustawy w postaci braku konsultacji z reprezentowanymi przez wypowiadających się organizacjami.

Przedstawionym powyżej głosom możemy przeciwstawić jakże charakterystyczną wypowiedź przedstawiciela stowarzyszenia, które w przypadku prac nad tym projektem ustawy możemy zaliczyć do ‘drugiego kręgu partycypacji i wpływu’. Odnosząc się do jednego z postulatów zgłaszanych przez zabierającego przed nim głos S. Całkę – prezes zarządu Światowego Związku Żołnierzy Armii Krajowej Czesław Cywiński stwierdził: „Wydaje się, że jest to sprawa, którą można rozważyć w trakcie prac komisji nad projektem ustawy. Nie musimy dyskutować o tym w dniu dzisiejszym”³⁴. Zaś chwilę później w odniesieniu do kolejnej kwestii dodał: „Jest to możliwe przez powołanie podkomisji i rozpoczęcie w niej prac nad projektem. Tam będziemy mogli wszystko załatwić. Od tego właśnie są podkomisje. Nie musimy chyba o tym przekonywać. (...) Jeśli chodzi o inne kwestie dotyczące tego projektu, to są to drobne sprawy. Proszę mi wierzyć. Szkoda czasu na to, żeby tymi sprawami zajmować się w tej chwili. Mówiłem wcześniej o osobach, którym nadano Krzyż Wojskowy. Jest to jedna ze spraw, które można załatwić w trybie roboczym”³⁵. W tym przypadku nie mamy wątpliwości, że zabierający głos nie tylko ma dobre rozeznanie (kompetencję) w kwestii sposobu tworzenia prawa w Polsce, ale możemy zakładać, że nie tylko uczestniczył w dotychczasowych pracach nad projektem ustawy, mając okazję do wywierania pewnego wpływu

³² Z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (57) oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 160), Biuletyn nr 2347/ VI kad., 18 czerwiec 2009, *op. cit.*, s. 4.

³³ *Ibidem*, s. 6.

³⁴ *Ibidem*, s. 5.

³⁵ *Ibidem*, s. 6.

na jej kształt, ale również jest przekonany, że będzie miał możliwość brania udziału i dalszego wywierania wpływu na jej treść podczas kolejnego etapu prac legislacyjnych w podkomisji sejmowej.

Oczywiście musimy wyraźnie podkreślić, iż po pierwsze, istnienie drugiego i trzeciego *kręgu partycypacji i wpływu* jest nie do uniknięcia w procesie legislacyjnym, albowiem nigdy nie da się zaprosić na wcześniejszych etapach powstawania projektów ustaw wszystkich zainteresowanych. Jednakże obowiązkiem projektodawców i ustawodawców jest dobór jak najbardziej reprezentatywnych organizacji pozarządowych zainteresowanych daną regulacją prawną: pomijanie pewnych organizacji, a faworyzowanie innych podważa wiarygodność całego procesu stanowienia prawa. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie instytucji wysłuchania publicznego – mimo 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.

Za podsumowanie tej części rozważań mogą służyć słowa przewodniczącego wysłuchaniu publicznemu dotyczącemu projektu ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość RP, posła Sławomira Piechoty: „możemy podać wiele przykładów spraw, które w naszym przekonaniu nie zmierzają do rozwiązania jakiegoś problemu, ale służą stworzeniu pozorów, że istnieje zamiar rozwiązania problemu. Jednak dzisiejsze wysłuchanie publiczne projektu ustawy nie temu ma służyć. Jak wynika z głosów w dyskusji, *dzisiejsze wysłuchanie publiczne było potrzebne przede wszystkim po to, żeby wszyscy, którzy chcieli wziąć udział w tej dyskusji na równych prawach, mogli przedstawić w trakcie debaty swoją opinię*”³⁶. Pomijając wątpliwe merytorycznie i zdecydowanie mające retoryczny charakter określenie wysłuchania publicznego mianem debaty czy też dyskusji, należy podkreślić, iż poseł Piechota słusznie uwypuklił jedną z najważniejszych zalet tej instytucji konsultacji społecznych, jaką może stanowić – po spełnieniu odpowiednich warunków – jej otwarty, inkluzywny charakter.

³⁶ *Ibidem*, s. 13.

7. Kontekst polityczny

Wysłuchanie publiczne osadzone jest w szerszym kontekście politycznym, który ma wszakże dla jego efektów – czyli uwzględnienia w procesie legislacyjnym postulatów jego uczestników – znaczenie zasadnicze. Przytoczmy dwie wypowiedzi podsumowujące wysłuchanie publiczne w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (kwiecień 2009), rzucające na interesującą nas kwestię nieco światła. Poseł Tadeusz Tomaszewski – warto podkreślić, iż reprezentujący opozycję parlamentarną (Lewica) – powiedział:

„Mam nadzieję, że znaczna część państwa przemysłów będzie mogła być wzięta pod uwagę w czasie prac podkomisji, ale *chcę zauważyć, że te dobre pomysły muszą mieć także w czasie prac zgodę rządu dlatego, że bez zgody rządu po prostu pójdziemy na wielką salę, krótko mówiąc, na małą wojenkę, a nie o to chodzi w tej sprawie*. Sądzę, że musimy poszukiwać takich rozwiązań, które są możliwe do przyjęcia przez partnerów tego procesu legislacyjnego, tak szybko jak to jest możliwe, ale bez pośpiechu, z udziałem państwa, tych, którzy będą chcieli w dalszym ciągu pracować merytorycznie w pracach podkomisji i jeśli Komisja taką decyzję podejmie, będziemy brać to pod uwagę. W szczególności dzisiaj państwo zgłaszali tutaj wiele takich uwag, które wzajemnie się wykluczały. (...) Gdzieś, a tak to jest w procesie legislacyjnym, najpierw w podkomisjach, potem w komisjach sejmowych, będziemy musieli, wsłuchując się ponownie w argumenty państwa, rozstrzygać te kwestie. (...) jeśli coś będzie dojrzałego i przemyślanego i *będzie miało wstępną zgodę rządu*, oczywiście również poza tym, co jest w projekcie, podejmiemy ten temat. Natomiast jeśli to nie będzie miało takiego rozwiązania, to oczywiście myślę, że dla m.in. tego, żeby ten proces w miarę sprawnie dla środowiska, dla władzy publicznej, dla środowiska pozarządowego się zakończył, to nie będzie brane pod uwagę”³⁷.

I drugi cytat z wypowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Jarosława Dudy:

„Chcę tylko zadeklarować, że temat z naszej strony nie ma żadnych pryncypiów, myślę o stronie rządowej, których nie można jeszcze zmienić w ramach prac i myślę dopracować i wypracować na tym obszarze konsensus. Przy czym *chcę podkreślić jasno, że jest to projekt rządowy, który przeszedł cały proces konsultacji międzyresortowych*, i niektóre problemy, które dzisiaj też tu były przedstawione, niestety były przez inne ministerstwa kontestowane, czy też nie było możliwości, aby przymusić to, o czym niektórzy z państwa mówicie”³⁸.

³⁷ Z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 145), Biuletyn Nr 2125/VI kad., op. cit., s. 23 [wyróżnienie w tekście P.W.J.].

³⁸ *Ibidem*, s. 22 [wyróżnienie w tekście P.W.J.].

W obu wypowiedziach możemy dostrzec zbieżność polegającą na zwróceniu uwagi uczestnikom wysłuchania publicznego, że nie stanowi ono instytucji oderwanej od całego procesu legislacyjnego, lecz jego ściśle określoną w czasie i miejscu część. Stąd jakkolwiek po pierwszym czytaniu w Sejmie wciąż istnieje możliwość dokonywania nawet istotnych zmian – co wyraźnie zaznacza sekretarz stanu J. Duda – to z drugiej strony istotnym kontekstem zakreślającym ramy dalszych możliwych sensownych prac nad projektem są już dokonane – podczas konsultacji międzyresortowych i w przyjętym stanowisku rządu – zasadnicze rozstrzygnięcia. Wprowadzanie w podkomisjach zmian w projekcie ustawy, na które nie ma zgody rządu – zwraca na to uwagę poseł T. Tomaszewski – nie ma sensu i prowadzi do ‘małej wojenki’, która nie wiedzie do sukcesu. Obie wypowiedzi wskazują na konieczność wypracowania rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez wszystkich partnerów procesu legislacyjnego, ale zarazem na to, iż nie da się tego uczynić podczas wysłuchania publicznego, kiedy to – jak zauważa poseł Tomaszewski – „w szczególności dzisiaj państwo zgłaszali tutaj wiele takich uwag, które wzajemnie się wykluczały”, zaś sekretarz stanu J. Duda dodaje: „nie sposób szczegółowo odnosić się do tych wszystkich uwag. Jest do tego podkomisja stała, która się będzie nad tą kwestią zastanawiać”³⁹. Obaj wskazują podkomisję sejmową, jako właściwe miejsce dalszych – już deliberatywnych – prac nad projektem ustawy.

8. Cztery warunki efektywnego wysłuchania publicznego

Wymienione w przedstawionych powyżej rozważaniach cechy wysłuchania publicznego sprawiają, że może ono wywoływać frustrację i poczucie rozczarowania u biorących w nim udział obywateli. John Gastil przytacza słowa byłego członka rady hrabstwa Maryland, Bruce’a Adamsa, który tak podsumował swoje doświadczenia z wysłuchaniem publicznym (w Stanach Zjednoczonych w wielu przypadkach wymaganym przez prawo): „Sądzę, że spędziłem blisko 2000 godzin, biorąc udział w oficjalnych wysłuchaniach publicznych w ciągu ostatnich ośmiu lat. Nie był to czas dobrze spędzony. Wysłuchania publiczne mogą nadawać pozór zaangażowania publicznego, ale nie są satysfakcjonujące ani dla obywateli, ani dla urzędników”⁴⁰. Dodajmy, iż mierne efekty wysłuchania publicznego mają miejsce częstokroć z powodów zupełnie niezawinionych przez organizatorów, lecz wynikających z samej istoty tej metody zaangażowania publicznego.

³⁹ *Ibidem*, s. 22.

⁴⁰ J. Gastil, *By Popular Demand. Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, University of California Press, Berkeley 2000, s. 99.

John Gastil wymienia cztery warunki, jakie powinny zostać wypełnione podczas wysłuchania publicznego, aby spełniło ono swoje zadanie, jednakże równocześnie podkreśla, że w praktyce rzadko kiedy ma to miejsce.

Owe cztery cechy zapewniające efektywność dobrego wysłuchania publicznego to: deliberatywność, wpływ, reprezentatywność oraz klarowność⁴¹. W praktyce z każdą z nich występują problemy. Jak już podkreślaliśmy, wysłuchanie publiczne ze swej istoty jest metodą tak skonstruowaną, że brakuje w niej miejsca na rzeczową (rzec można: jakąkolwiek!) debatę i wymianę argumentów zarówno – z jednej strony – pomiędzy biorącymi w nim udział obywatelami reprezentującymi odmienne stanowiska, jak i – z drugiej strony – pomiędzy obywatelami a przedstawicielami władz publicznych. Jest to metoda z założenia niedeliberatywna! Badacze partycypacji obywatelskiej zauważają, że paradoksalnie prawdziwa debata i wymiana poglądów pojawia się tylko wówczas, gdy... wysłuchanie publiczne ze względu na podejmowany temat bądź problem nie jest interesujące dla obywateli! Przyjdzie wówczas niewielka liczba osób, nie są one mocno zaangażowane, moderator może pozwolić im na dłuższe wypowiedzi, a nawet wymianę argumentów, pozostaje więcej czasu i również urzędnicy mogą przynajmniej częściowo odnieść się na bieżąco do uwag uczestników. W takim przypadku możemy zaobserwować również największą klarowność wysłuchania publicznego. Niestety wypełnienie tych dwóch warunków nie wystarcza i należy od razu podkreślić, że takie wysłuchanie publiczne ma dwie fundamentalne wady: jest niereprezentatywne dla danej wspólnoty politycznej oraz zazwyczaj nie wpływa na decyzje urzędników. Nie spełnia więc pozostałych dwóch warunków. Paradoks polega również na tym, że spełnienie warunku reprezentatywności (pamiętajmy wszelako, że duża liczba uczestników wysłuchania publicznego i tak nie gwarantuje ich socjologicznej reprezentatywności), które mogłoby prowadzić do uzyskania rzeczywistego wpływu wysłuchania publicznego na dalszą politykę publiczną, eliminuje deliberatywność, a czasami również klarowność wyrażanej opinii publicznej.

Podsumowując tę część naszych rozważań, oddajmy głos Gastilowi:

„Rozważna dyskusja i debata może skłaniać ludzi do krytycznego przebadania problemu, przed którym stają, swoich własnych punktów widzenia oraz poglądów ich oponentów. To prowadzi obywateli do bardziej *oświeconego rozumienia* [podkr. P.W.J.] swoich interesów i bardziej trafnego zrozumienia dyskutowanego zagadnienia politycznego.

⁴¹ *Ibidem*, s. 98-101 oraz 111.

To z kolei może prowadzić do klarownej prezentacji publicznych – podzielanych oraz rozbieżnych – interesów. W praktyce, wysłuchania publiczne rutynowo zawodzą w byciu podobnym nawet do prostackiej formy deliberacji⁴².

IV. Podsumowanie – blaski i cienie wysłuchania publicznego

Instytucja wysłuchania publicznego funkcjonuje w polskim systemie legislacyjnym już blisko cztery lata. W tym okresie odbyło się 13 wysłuchań publicznych przed komisjami sejmowymi w sprawie projektów ustaw wnoszonych do Sejmu przez Prezydenta RP (3 projekty), Rząd RP (7 projektów) bądź przez posłów (3 projekty). Biorąc pod uwagę łączną liczbę ustaw uchwalonych przez Sejm w tym czasie, to bardzo niewiele. Wszelako świadomość zbyt rzadkiego sięgania do tej formy konsultacji publicznych wydaje się wśród polityków dostrzegalna. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, poseł Sławomir Piechota (PO), rozpoczynając w kwietniu 2009 roku wysłuchanie publiczne w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, zwrócił uwagę, „że jest to instytucja jeszcze niewystarczająco upowszechniona i ugruntowana w porządku legislacyjnym”⁴³.

Przyczyny tego stanu rzeczy mogą być różnorodne, lecz mimo to mała liczba wysłuchań publicznych zaskakuje, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę – i potraktować je poważnie – zasadniczo pozytywne opinie biorących w nich udział posłów i urzędników państwowych dostrzegających wagę i przydatność tej instytucji. Przytoczmy kilka z nich: sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Jarosław Duda stwierdził, podsumowując wysłuchanie publiczne w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: „Widać, że instytucja wysłuchania publicznego bardzo się przydaje, bo padło tutaj kilka bardzo fundamentalnych propozycji”⁴⁴. Podsumowując wysłuchanie publiczne w sprawie projektu ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej (czerwiec 2009), prowadzący je poseł Sławomir Piechota (PO) powiedział:

⁴² J. Gastil, *Political Communication and Deliberation*, SAGE Publications, Los Angeles 2008, s. 189.

⁴³ Z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 145), Biuletyn nr 2125/VI kad., *op. cit.*, s. 3.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 22.

„Możemy podać wiele przykładów spraw, które w naszym przekonaniu nie zmierzają do rozwiązania jakiegoś problemu, ale służą stworzeniu pozorów, że istnieje zamiar rozwiązania problemu. Jednak dzisiejsze wysłuchanie publiczne, było potrzebne przede wszystkim po to, żeby wszyscy, którzy chcieli wziąć udział w tej dyskusji na równych prawach, mogli przedstawić w trakcie debaty swoją opinię. (...) Właśnie dlatego potrzebna jest debata publiczna. Natomiast w tej publicznej debacie potrzebne są wyważone, racjonalne i uczciwe argumenty. Wszyscy, którzy w ten sposób włączają się do tej debaty, bez wątplenia przyczyniają się do tego, że zmierzamy do tego wspólnego celu”⁴⁵.

Oczywiście powyższe wypowiedzi możemy zestawić z wieloma głosami wyrażającymi sceptycyzm wobec instytucji wysłuchania publicznego. Wątpliwości takie formułowane są również podczas krótkich podsumowań odbytych wysłuchań publicznych. Na przykład przedstawiciel kancelarii Prezydenta RP, Krzysztof Kondrat, podsumowując wysłuchanie publiczne w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych (lipiec 2008), powiedział: „Z żalem stwierdzam, że w wystąpieniach było mało głosów merytorycznych, proponujących nowe rozwiązania. (...) Liczę, że podczas posiedzenia podkomisji dyskusja będzie miała charakter bardziej konkretny i merytoryczny”⁴⁶.

Przykłady zarówno pozytywnego, jak i sceptycznego nastawienia do instytucji wysłuchania publicznego można by mnożyć. Naszym celem w niniejszym artykule było zwrócenie uwagi na niebezpieczeństwa, jakie może nieść ze sobą wysłuchanie publiczne, a zwłaszcza zagrożenie polaryzacją stanowisk, które jest charakterystyczne dla tej formy konsultacji publicznych. Spośród kilkunastu wysłuchań, jakie odbyły się w polskim Sejmie, kilka wywołało rzeczywiste emocje wśród ich uczestników i na pewno nie przyczyniło się do podniesienia poziomu debaty publicznej ani nie doprowadziło do zbliżenia poglądów przeciwstawnych grup obywateli. Niewątpliwie pozwoliły na zaistnienie i wyartykułowanie w sferze publicznej konkurencyjnych stanowisk w kontekście rozważanych ustaw. Czy wszakże to nie za mało? Stanowienie prawa tym różni się od zwykłej debaty publicznej, że w tej drugiej pluralizm poglądów jest nie tylko możliwym początkiem, ale i jak najbardziej akceptowalnym jej zakończeniem.

⁴⁵ Z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (57) oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 160), Biuletyn nr 2347/ VI kad., 18 czerwiec 2009, *op. cit.*, s. 13-14.

⁴⁶ Z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 50), Biuletyn Nr 914/VI kad., 09.07.2008, Kancelaria Sejmu - Biuro Komisji Sejmowych, s. 25-26. Zob. [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/21D852F718DDF6F5C125749D0025FEA7/\\$file/0091406.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/21D852F718DDF6F5C125749D0025FEA7/$file/0091406.pdf).

Możemy się różnić i z tej różnicy w demokratycznym państwie opartym na idei wzajemnej tolerancji i poszanowania odrębnych wizji świata i dróg życiowych wynika wzbogacająca nas wszystkich różnorodność postaw i poglądów. Wszakże ustanawiając prawo, nie możemy częstokroć tych różnic pogodzić, nie możemy również pozwolić sobie na luksus niepodejmowania rozstrzygnięć. Poszukiwanie konsensusu, a gdy ten nie jest w danej sprawie możliwy do osiągnięcia – co w pluralistycznym społeczeństwie zdarza się nader często – to rozwiązanie kompromisowe, możliwe do zaakceptowania dla obywateli, wydaje się najpierwszą drogą do stanowienia rozumnego prawa.

A jak możemy określić przydatność na tej drodze – pozbawionej zalet wspólnego deliberatywnego rozważania trudnych zagadnień polityki publicznej – instytucji wysłuchania publicznego? Otóż analizując przebieg dotychczasowych wysłuchań publicznych w polskim Sejmie, sądzę, że możemy zaobserwować ciekawą prawidłowość: w przypadku, gdy mamy do czynienia z projektem ustawy ważnym dla określonego środowiska obywateli, ale zarazem niebudzącym szczególnych kontrowersji społecznych wyraźnie dzielących obywateli, instytucja wysłuchania publicznego pozwala na jawne wyartykułowanie zastrzeżeń oraz oczekiwań wobec projektodawców i może przyczynić się do udoskonalenia tworzonego prawa (jako przykład możemy podać wysłuchania publiczne w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – jedyny to jak dotąd przypadek przeprowadzenia dwóch wysłuchań publicznych w sprawie projektu tej samej ustawy – które miały zasadniczo konstruktywny charakter). Zgoła przeciwnie rzecz ma się w przypadku projektów ustaw dotyczących zagadnień silnie konfliktujących społeczeństwo: wówczas następuje jeszcze silniejsza polaryzacja stanowisk, wzajemna wrogość nasila się, a osiągnięcie kompromisu w rzeczowej dyskusji staje się niemożliwe (np. wysłuchanie publiczne dotyczące rządowego projektu ustawy 'Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych'). O ile przeprowadzanie wysłuchania publicznego – pomimo wszystkich zastrzeżeń, jakie podnieśliśmy w niniejszym artykule wobec tej instytucji konsultacji społecznych – w pierwszej z wymienionych powyżej sytuacji może okazjonalnie być niezłym rozwiązaniem, o tyle w drugim przypadku należałoby sięgnąć po inne metody, bardziej deliberatywne i tym samym nastawione na poszukiwanie możliwego do wypracowania kompromisu. Na końcu każdego procesu legislacyjnego konieczne jest podjęcie decyzji o ostatecznym kształcie stanowionego prawa: dla podejmujących ją posłów z partycypacji antagonisticznej wydaje się wynikać niewielki pożytek.