



Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

**OBYWATELU MASZ PRAWO!**

Tytuł opracowania:

*Zmiany w polskim prawie parlamentarnym służące wzmocnieniu wpływu jednostki i jej praw na mechanizm działania Sejmu i Senatu RP  
(ekspertyza specjalistyczna)*

Autor opracowania:

*Dr Anna Hadała-Skóra*



## Spis treści

Uwagi wprowadzające.....	3
Zmiany w polskim prawie parlamentarnym służące wzmocnieniu wpływu jednostki i jej praw na mechanizm działania Sejmu i Senatu RP.....	4
Wykaz literatury .....	12
Wykaz aktów prawnych.....	14



## Uwagi wprowadzające

Zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny wyrażonymi na gruncie polskiej literatury prawniczej prawo parlamentarne ma charakter autonomicznej dziedziny prawa<sup>1</sup>. Podejmujący tę tematykę autorzy uznali za celowe wyodrębnienie w systemie prawnym prawa parlamentarnego. Co prawda prawo parlamentarne wchodzi w skład prawa konstytucyjnego, jednak ze względu na swoją specyfikę jest ono podgałęzią tego prawa<sup>2</sup>.

Regulacje prawa parlamentarnego umieszczone są w aktach normatywnych o różnej mocy prawnej. Występują one zarówno na gruncie regulacji prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa wewnętrznego. Są to: Konstytucja, ustawy, regulaminy – (regulamin Sejmu, regulamin Senatu oraz regulamin Zgromadzenia Narodowego), uchwały quasi-regulaminowe (takie jak na przykład zarządzenia marszałków oraz szefów Kancelarii dotyczące wewnętrznego funkcjonowania izb parlamentu). W tym miejscu należy podkreślić, że z uwagi na pozycję Konstytucji w katalogu źródeł prawa i cechującego ją nadrzędnego charakteru, regulacje prawne znajdujące się w pozostałych aktach niższego rzędu nie mogą stać z nią w sprzeczności. Tego rodzaju zależność nie występuje jednak pomiędzy regulaminami i ustawami, w których znajdują się normy prawa parlamentarnego. Mianowicie, są to akty, które cechuje równorzędna pozycja pod kątem ich mocy prawnej<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A. Gwiżdż, *Istota i charakter prawny regulaminu sejmowego*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 7, s. 55.

<sup>2</sup> M. Granat, *Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1994, s. 17. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 14.

<sup>3</sup> G. Pastuszko, A. Hadała-Skóra, *Normy prawa parlamentarnego i ich specyfika. Kilka uwag*, [w:] *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Zaluckiej z okazji 70 rocznicy urodzin*, red. R. Grabowski, Toruń 2022, s. 450-451.



## Zmiany w polskim prawie parlamentarnym służące wzmocnieniu wpływu jednostki i jej praw na mechanizm działania Sejmu i Senatu RP

Przyjęcie zasady jawności posiedzeń parlamentu stanowi standard we współczesnych państwach demokratycznych. Również polski ustrojodawca w konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku<sup>4</sup> w art. 113 (*Posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwalić tajność obrad.*) i art. 124 (*Do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy art. 110, art. 112, art. 113 i art. 120*) określa, że posiedzenia izb polskiego parlamentu - Sejmu i Senatu są jawne<sup>5</sup>. Rozumiana w ten sposób zasada jawności tworzy prawo jednostki chronione przez regulacje stanowiące gwarancje, które zostały ujęte w konstytucji. Na gruncie literatury prawniczej przyjmuje się, że w tym przypadku można mówić o publicznym prawie podmiotowym, które zostało zagwarantowane obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>.

Należy podkreślić, że zasada jawności wiąże się z art. 61 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym: *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* oraz z art. 61 ust. 2 określającym, że: *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*. Ponadto zasada jawności koresponduje w wyrażoną w art. 14 Konstytucji wolnością prasy, zgodnie z którą: *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu*. O realizacji zasady jawności prac parlamentu można mówić również w kontekście jawności dokumentacji, transmisji obrad Sejmu czy też publikacji sporządzanych sprawozdań stenograficznych. Ponadto, za element tej zasady oraz zaangażowania obywateli w proces legislacyjny uważa się także instytucję wysłuchania publicznego<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.4.1997 r., (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.)

<sup>5</sup> G. Pastuszko, *Zasady funkcjonowania izb polskiego parlamentu*, [w:] *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, H. Zięba – Załucka, G. Pastuszko, M. Grzesik -Kulesza, Warszawa 2020, s. 62.

<sup>6</sup> K. Górka, *Jawność posiedzeń Sejmu i Senatu oraz jej ograniczenia w Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 104 i nast.

<sup>7</sup> M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 213.



Podczas obowiązującego stanu epidemii<sup>8</sup>, który został ogłoszony w drodze ustawy z dnia 5.12.2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>9</sup>, miała miejsce trzykrotna nowelizacja regulaminu Sejmu. Jak wskazuje Piotr Uziębło: *realnie przede wszystkim pierwsza z tych nowelizacji<sup>10</sup> wprowadziła daleko idące zmiany w sferze funkcjonowania izby pierwszej w czasie pandemii.* Istota wskazanej powyżej regulacji polegała na wprowadzeniu możliwości prowadzenia obrad Sejmu oraz jego organów w formule zdalnej. Konkretnie, dodany, do regulaminu Sejmu został dział IIIA - *Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość* (art. 198a-198m)<sup>11</sup>.

Z tego względu, w kontekście zasady jawności posiedzeń, należy zwrócić szczególną uwagę na art. 198e, zgodnie z którym: *W razie przeprowadzenia posiedzenia Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość, w trybie art. 198a ust. 1, jawność posiedzenia Sejmu zapewnia się w szczególności przez transmisję posiedzenia przy zastosowaniu sieci teleinformatycznej.* Takie rozwiązanie uznaje się za uzasadnione, ponieważ kiedy mamy do czynienia z tego rodzaju obradami (szczególnie w związku z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych lub stanu epidemii pojawia się problem w zakresie dostępu do sali posiedzeń Sejmu przez publiczność (niekiedy jest on niemożliwy) z uwagi na konieczność zachowania bezpieczeństwa<sup>12</sup>. Z kolei Przemysław Sobolewski, zauważa, że *wykorzystanie przez posłów w trakcie posiedzenia środków porozumiewania się na odległość nie narusza istoty zasady jawności posiedzeń Sejmu, a zatem ewentualne ograniczenie prawa wstępu na posiedzenie Sejmu w celu realizacji innych zasad ustrojowych jest dopuszczalne<sup>13</sup>.* Należy podkreślić, że jako wystarczającą można uznać formułę transmisji obrad parlamentarnych, służącą do umożliwienia dostępu do śledzenia prac parlamentu<sup>14</sup>.

Podstawową regulacją dotyczącą zasady jawności jest norma zawarta w art. 172 ust. 1 Regulaminu

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20.3.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 5.12.2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm).

<sup>10</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26.3.2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 327).

<sup>11</sup> P. Uziębło, *Nowelizacje regulaminu Sejmu w czasie pandemii w 2020 roku. Zapewnienie efektywności działania izby czy próba ograniczenia praw opozycji?*, „Acta Iuris Stetinensis”, Nr 2 (vol 34), 2021, s. 132.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s.140.

<sup>13</sup> P. Sobolewski, *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3, s.231.

<sup>14</sup> P. Uziębło, *Nowelizacje regulaminu...*, s. 132.



Sejmu, zgodnie z którą: *Posiedzenia Sejmu są jawne. Jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności poprzez: 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, 2) umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych*<sup>15</sup>.

Należy podkreślić, że uregulowana w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada jawności zasadniczo nie odnosi się do prac organów, które funkcjonują wewnątrz parlamentu. Normy dotyczące formuły działania tych organów odnaleźć można w regulaminach obu izb. Zarówno w Sejmie, jak i w Senacie przyjęto, że posiedzenia Prezydium oraz Konwentu Seniorów z odbywają się uwzględnieniem ograniczonej jawności. Kwestię tę regulują następujące przepisy znajdujące się w Regulaminie Sejmu: art. 13 ust. 2 Regulaminu Sejmu: *W posiedzeniach Prezydium Sejmu bierze udział z głosem doradczym Szef Kancelarii Sejmu. Marszałek Sejmu może zaprosić na posiedzenie Prezydium Sejmu również inne osoby*, art. 15 ust. 2 *W posiedzeniach Konwentu Seniorów bierze udział z głosem doradczym Szef Kancelarii Sejmu*. Natomiast w Regulaminie Senatu są to art. 10 ust. 2: *W posiedzeniach Prezydium Senatu biorą udział z głosem doradczym Szef Kancelarii Senatu oraz osoby zaproszone przez Marszałka Senatu* oraz art. 16 ust. 5 zgodnie z którym *Do posiedzeń Konwentu Seniorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 10 ust. 1–3*.<sup>16</sup>

W 2016 roku Ruch Palikota przedstawił propozycję dotyczącą złożenia wniosku na ręce ówczesnego marszałka Sejmu - Ewy Kopacz. W przedmiotowym wniosku zaproponowano, aby protokoły oraz sprawozdania stenograficzne, sporządzane z przebiegu posiedzeń takich organów jak: Konwent Seniorów oraz Prezydium Sejmu były jawne, a także dostępne dla opinii publicznej. Posłowie Ruchu Palikota uzasadniając niniejsze wnioski jako podstawę prawną wskazali m.in. na art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym: *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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do*

<sup>15</sup> G. Pastuszko, *Zasady funkcjonowania...*, [w:] *Polskie prawo...*, s. 64.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 65 i nast.





*dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 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. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Oprócz tego, w omawianym wniosku powołano się również na zasadę jawności życia publicznego<sup>17</sup>.*

Na gruncie literatury podkreśla się, że instytucja wysłuchania publicznego wyróżnia się szczególnie pod względem długiej tradycji jej funkcjonowania. Jako źródło jej pochodzenia wskazuje się Zgromadzenie Ludowe, które funkcjonowało w starożytnych Atenach. Prawem uczestnictwa w obradach tego ciała dysponowali wszyscy obywatele, którzy posiadali pełnię praw publicznych i spełniali wymóg w zakresie ukończenia 20 roku życia<sup>18</sup>. Niektórzy autorzy wskazują, że korzeni tej instytucji należy upatrywać w angielskiej Izbie Gmin (z połowy XVII wieku) czy rozwoju demokracji w Stanach Zjednoczonych w XIX wieku<sup>19</sup>.

Niemniej jednak, jak wskazuje Grzegorz Makowski: *wydaje się, że najdłuższe tradycje instytucja wysłuchania publicznego ma w krajach anglosaskiej kultury prawnej – obok Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii także w Kanadzie i Australii. Z kolei Iwona Wróblewska zauważa, że: w państwach anglosaskich wysłuchanie publiczne nie jest przeprowadzane na podstawie szczegółowych przepisów, lecz odbywa się raczej w ramach wykonywania przyrodzonego parlamentowi prawa do wzywania osób i przesłuchiwania ich w związku z pracą nad określonym projektem ustawy w celu umożliwienia przedstawienia im swoich racji i wysłuchania ich opinii<sup>20</sup>.*

Ponadto, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że wysłuchanie publiczne<sup>21</sup> jest instytucją emblematyczną w systemie amerykańskim, natomiast dla europejskich systemów parlamentarnych pełni

<sup>17</sup> Dane za stroną internetową: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/rp-chce-jawnych-stenogramow-z-konwentu-seniorow-i-prezydiu-sejmu/y5pzc> (data dostępu: 15.11.2023).

<sup>18</sup> K. Horodeńska, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 163.

<sup>19</sup> G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymśza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007, s. 155 i n.

<sup>20</sup> I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 91.

<sup>21</sup> Z języka angielskiego *public hearing*.



zaś rolę raczej incydentalnej instytucji, której istotę stanowi bezpośredni udział obywateli w ramach procesu stanowienia prawa<sup>22</sup>.

Niniejsza instytucja wprowadzona została do polskiego porządku prawnego w drodze ustawy z dnia 7.7.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>23</sup>. Należy podkreślić, że wysłuchanie publiczne stanowiło element fakultatywny w zakresie bezpośredniego udziału obywateli w procesie legislacyjnym. Jednym z celów przyświecających przyjęciu takiego rozwiązania było utworzenie platformy oraz skłonienie *do organizowania się obywateli w celu obrony własnych interesów oraz do nauki umiejętności przedstawiania swoich racji*<sup>24</sup>.

Z kolei przepisy prawne, cechujące się bardziej szczegółowym charakterem znalazły się w regulaminach izb polskiego parlamentu<sup>25</sup>. I tak w pierwszej kolejności zostały przyjęte na gruncie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup>. Przepisy dotyczące wysłuchania publicznego wprowadzono w drodze nowelizacji uchwałą Sejmu z dnia 24.2.2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>27</sup>. Natomiast na gruncie przepisów Regulaminu Senatu, instytucja wysłuchania publicznego skierowana jest do prac, które wiążą się z przygotowaniem projektu ustawy przez drugą izbę parlamentu. Mianowicie, nowelizacja Regulaminu Senatu, wprowadzona uchwałą z 20 czerwca 2013 r.<sup>28</sup> nadała komisji odpowiedzialnej za opracowanie projektu ustawy kompetencję w zakresie

<sup>22</sup> M. Lorencka, I. Bochaszczanin, *Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2(72), s. 143.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7.7.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 248).

<sup>24</sup> P. Dobrowski, L. Gorywroda, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 15.

<sup>25</sup> M. Lorencka, I. Bochaszczanin, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 145.

<sup>26</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30.7.1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992 nr 26 poz. 185), Niniejsze przepisy znajdują się w rozdziale 1a działu II - są to: art. 70a-70i.

<sup>27</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24.2.2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2006 nr 15 poz. 194)

<sup>28</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20.6.2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2013 poz. 558), dodano art. 80 a, zgodnie z którym „Art. 80a. 1. Uchwałę komisji o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego i informację dotyczącą miejsca jego przeprowadzenia ogłasza się na senackiej stronie internetowej co najmniej na 21 dni przed dniem wysłuchania publicznego. 2. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego, w formie pisemnej albo na adres poczty elektronicznej ogłoszony na senackiej stronie internetowej, wskazując: 1) imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres – w odniesieniu do osób fizycznych, 2) nazwę, siedzibę i adres, a także imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres osoby reprezentującej na wysłuchaniu publicznym – w odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, 3) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, lub rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. 3. Jeżeli liczba zgłoszeń przekracza liczbę dostępnych miejsc w sali posiedzeń, przewodniczący komisji ograniczają liczbę osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym w oparciu o obiektywne kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich zainteresowanych. Informację o zastosowanym kryterium i osobach dopuszczonych do udziału w wysłuchaniu publicznym ogłasza się co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego na senackiej stronie internetowej. 4. Wysłuchanie publiczne odbywa się na wspólnym posiedzeniu komisji. Porządek obrad tego posiedzenia nie





możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego w sprawie projektu, stanowiącego przedmiot senackiej inicjatywy ustawodawczej (art. 80 i 80a)<sup>29</sup>.

Przepisy szczegółowe, wykonujące delegację ustawową zawarte są w Rozporządzeniach wydanych przez Radę Ministrów. Chodzi konkretnie o Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.2.2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń<sup>30</sup> oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22.8.2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw<sup>31</sup>.

Jagoda Tracz – Dral słusznie zauważa, że *Przepis ustawowy, ani przepisy regulaminowe nie definiują wprost istoty wysłuchania publicznego. Wysłuchanie publiczne jest to umożliwienie wypowiedzenia się, przedstawienia swojego poglądu (opinii, oczekiwań). Nie ma wymiany zdań między stronami, ani debaty. Jest to forma konsultacji organu w celu zasięgnięcia informacji*<sup>32</sup>. Za mankament wyżej zaprezentowanych regulacji prawnych dotyczących wysłuchania publicznego na gruncie literatury prawniczej niektórzy autorzy podnoszą fakt braku obligatoryjnego charakteru tejże instytucji. W tym zakresie można przypomnieć, że niezależnie od materii ustawowej, obowiązująca procedura zawsze jest

---

może obejmować innych spraw. 5. Przewodniczący komisji decydują o kolejności i czasie wystąpień osób, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym. 6. W szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący wspólnego posiedzenia może odroczyć posiedzenie, na którym odbywa się wysłuchanie publiczne, postanawiając o dniu, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia. 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.”. Inne przepisy znajdujące się w regulaminie Senatu dotyczące problematyki wysłuchania publicznego to: art. 8 ust. 1 pkt 16a, zgodnie z którym Marszałek Senatu „określa, w drodze zarządzenia, zasady wstępu osób wykonujących zawodową działalność lobbingową, osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym oraz publiczności na posiedzenia Senatu lub komisji senackich, uwzględniając konieczność przestrzegania powagi, porządku i wymagań bezpieczeństwa,” określa, w drodze zarządzenia, zasady wstępu osób wykonujących zawodową działalność lobbingową, osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym oraz publiczności na posiedzenia Senatu lub komisji senackich, uwzględniając konieczność przestrzegania powagi, porządku i wymagań bezpieczeństwa,” oraz art. 80 ust. 1b i 2: „1b. Komisje mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy, wskazując w szczególności dzień i godzinę jego przeprowadzenia. 2. Komisje po rozpatrzeniu projektu ustawy przygotowują, w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące, a w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 1b – 3 miesiące, od dnia skierowania projektu przez Marszałka Senatu, wspólne sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o: 1) przyjęcie projektu bez poprawek, 2) przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, 3) odrzucenie projektu”.

<sup>29</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 2013 poz. 558).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.2.2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. 2006 nr 30 poz. 207).

<sup>31</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22.8.2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw (Dz.U. 2011 nr 181 poz. 1080).

<sup>32</sup> J. Tracz-Dral, *Instytucja wysłuchania publicznego. Opracowania tematyczne OT-590*, Warszawa 2010, zob. także P. Radzewicz, *Komentarz do art. 70a, [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 398.



procedurą fakultatywną. Ponadto charakteryzuje ją także niezapewnienie choćby minimalnej gwarancji skuteczności tejże procedury. Jest to widoczne w tym, że komisje sejmowe nie zostały zobligowane do tego, by komunikować swoje stanowisko w stosunku do sformułowanych opinii uczestnikom wysłuchania. Ponadto należy podkreślić, że wysłuchania publiczne są jawne, a zatem, ich przebieg jest rejestrowany. W przypadku pierwszej izby parlamentu – Sejmu, stenogramy z posiedzeń komisji, przeznaczonych na wysłuchanie publiczne (a także przedłożone wypowiedzi na piśmie) publikowane są na stronie internetowej tejże izby. Z kolei w odniesieniu do izby drugiej parlamentu – tj. Senatu stenogramy sporządza się zestawienia wypowiedzi uczestników wysłuchania, jak również przyjętych przez komisję stanowisk co do przedstawionych w danej procedurze opinii bądź wyrażonych postulatów uczestników wysłuchania publicznego<sup>33</sup>. Trybunał Konstytucyjny sformułował swoje stanowisko dotyczące wysłuchania publicznego w wyroku z 3 listopada 2006 r.<sup>34</sup>. W przedmiotowym orzeczeniu Trybunał zaakcentował między innymi to, że wysłuchanie publiczne *służy jedynie zapoznaniu się z opiniami, które nie są dla organów Sejmu wiążące*, w jego ocenie nie stanowi również *elementu porządku konstytucyjnego*. W tym miejscu należy wspomnieć o tym, że do przytoczonego wyroku zgłoszono zdania odrębne, w których skrytykowano niniejsze rozstrzygnięcie.

Obowiązujące w budynkach, jak również na terenach, które pozostają w zarządzie Kancelarii Sejmu, Przepisy porządkowe znajdują się w następujących aktach: ustawa z dnia 26.1.2018 r. o Straży Marszałkowskiej<sup>35</sup>, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18.12.2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania i dokumentowania czynności przez funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej<sup>36</sup> oraz zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9.1.2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu, oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu<sup>37</sup>. Podstawę wydania ostatniego ze wskazanych powyżej aktów stanowiły przepisy Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie art. 10 oraz art. 172<sup>38</sup>.

Zgodnie z najnowszymi postulatami, planowane są zmiany dotyczące przepisów regulujących pracę

<sup>33</sup> M. Lorencka, I. Bochaszczanin, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 146.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 3.11.2006, sygn. akt K 31/06.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 26.1.2018 r. o Straży Marszałkowskiej, (Dz.U. poz. 729, z późn. zm).

<sup>36</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18.12.2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania i dokumentowania czynności przez funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 63).

<sup>37</sup> Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9.1.2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu (ZMS nr 1 z dnia 9.1.2008 r. z późn. zm.),

<sup>38</sup> Dane za stroną internetową: [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/informacja\\_sm](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/informacja_sm) (data dostępu: 10.10.2023).



dziennikarzy w budynkach parlamentu. Obecne przepisy dotyczące tej materii znajdują się we wspomnianym już powyżej zarządzeniu nr 1 Marszałka Sejmu z 9 stycznia 2008 roku w sprawie wstępu i wjazdu do budynków i na teren pozostający w zarządzie Kancelarii Sejmu. W ramach pierwszego posiedzenia Sejmu, Marszałek Sejmu - Szymon Hołownia zapowiedział, że zamierza zaprosić najstarszych dziennikarzy (biorąc pod uwagę kryterium sejmowego stażu), aby jak podkreślił *pomogli mi znów mądrze otworzyć dla nich Sejm*<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Dane za stroną internetową: [https://www.press.pl/tresc/79152,dziennikarzom-latwiej-w-sejmie\\_-przepisy-regulujace-ich-obecnosc-w-budynkach-parlamentu-wymagaja-zaktualizowania](https://www.press.pl/tresc/79152,dziennikarzom-latwiej-w-sejmie_-przepisy-regulujace-ich-obecnosc-w-budynkach-parlamentu-wymagaja-zaktualizowania) ( data dostępu 25.11.2023)



## Wykaz literatury

1. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
2. Górka K., *Jawność posiedzeń Sejmu i Senatu oraz jej ograniczenia w Konstytucji RP*, Warszawa 2014.
3. Granat M., *Pojęcie i przedmiot prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1994.
4. Gwiżdż A., *Istota i charakter prawny regulaminu sejmowego*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 7.
5. Horodeńska K., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010.
6. Lorencka M., Bochaszczanin I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2(72).
7. Makowski G., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymśa (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007.
8. Pastuszko G., Hadała-Skóra A., *Normy prawa parlamentarnego i ich specyfika. Kilka uwag*, [w:] *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załuckiej z okazji 70 rocznicy urodzin*, red. R. Grabowski, Toruń 2022.
9. Pastuszko G., *Zasady funkcjonowania izb polskiego parlamentu*, [w:] *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, H. Zięba – Załucka, G. Pastuszko, M. Grzesik -Kulesza, Warszawa 2020.
10. Radziejewicz P., *Komentarz do art. 70a*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
11. Sobolewski P., *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3.
12. Tracz-Dral J., *Instytucja wysłuchania publicznego. Opracowania tematyczne OT-590*, Warszawa 2010.



13. Uziębło P., *Nowelizacje regulaminu Sejmu w czasie pandemii w 2020 roku. Zapewnienie efektywności działania izby czy próba ograniczenia praw opozycji?*, „Acta Iuris Stetinensis”, Nr 2 (vol 34), 2021.
14. Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3.
15. Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

### **Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego**

1. Wyrok TK z dnia 3.11.2006, (sygn. akt K 31/06).



## Wykaz aktów prawnych

### Akty konstytucyjne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.2.1997 r., (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.)

### Ustawy

1. Ustawa z dnia 26.1.2018 r. o Straży Marszałkowskiej Dz.U. poz. 729, z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 5.12.2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm).
3. Ustawa z dnia 7.7.2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 248).

### Rozporządzenia

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.2.2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. 2006 nr 30 poz. 207).
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22.8.2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw ( Dz.U. 2011 nr 181 poz. 1080).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18.12.2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania i dokumentowania czynności przez funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 63).
4. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20.3.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

### Uchwały parlamentarne

1. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30.7.1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992 nr 26 poz. 185).
2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26.3.2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 327).





3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24.2.2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2006 nr 15 poz. 194)
4. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20.6.2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2013 poz. 558),
5. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 2013 poz. 558).

### Zarządzenia Marszałka Sejmu

1. Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9.1.2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu (ZMS nr 1 z dnia 9.1.2008 r. z późn. zm.),

### Wykaz stron internetowych

1. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/rp-chce-jawnych-stenogramow-z-konwentu-seniorow-i-prezydium-sejmu/y5pyc> (data dostępu: 15.11.2023).
2. [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/informacja\\_sm](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/informacja_sm) (data dostępu: 10.10.2023).
3. [https://www.press.pl/tresc/79152,dziennikarzom-latwiej-w-sejmie\\_-przepisy-regulujace-ich-obecnosc-w-budynkach-parlamentu-wymagaja-zaktualizowania](https://www.press.pl/tresc/79152,dziennikarzom-latwiej-w-sejmie_-przepisy-regulujace-ich-obecnosc-w-budynkach-parlamentu-wymagaja-zaktualizowania) ( data dostępu 25.11.2023)