

## **Petycja a wysłuchanie publiczne i lobbying**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Współcześnie zaobserwować można renesans instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Niektóre z nich poddawane są redefinicji, inne są restytuowane i „wracają do łask”, jeszcze inne z kolei są powoływane (instytucjonalizowane) i dopasowywane do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej w państwie. Zjawisko to można zaobserwować również w polskim porządku prawnym i stanowi ono zapewne konsekwencję dążenia do utworzenia, m.in. przez unormowania konstytucyjne „zrębów społeczeństwa obywatelskiego”<sup>1</sup>. Próbuje się tym samym zapobiegać negatywnym skutkom związanym z kryzysem, jaki przechodzi demokracja przedstawicielska. Włączanie obywateli jako „pozarządowego” elementu w proces kreowania prawa i kontroli organów władzy publicznej służyć ma aktywacji jednostek w sferze publicznej, wzmocnieniu poczucia odpowiedzialności za losy państwa i utożsamiania się z decyzjami władzy. Jak pisał Georg Hegel, „społeczeństwo obywatelskie jest powiązane siłą nietypową w państwie; jest ono czymś niezależnym od niego, a jednocześnie państwo stanowi dlań szersze otoczenie, które jest źródłem i dawcą prawa, norm czy miar, jest rzeczywistością, która określa społeczeństwo”<sup>2</sup>. Obecnie moc decyzji obywatelskiej mierzona jest przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego: ich liczbę, jakość, dostępność dla obywatela i skuteczność działania. Instytucje klasyczne, jak referendum czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza, nie wyczerpują potrzeb społecznych, stąd zaistniała konieczność konstruowania nowych. Ten deficyt na gruncie polskiego porządku prawnego uzupełniają mają powołania na gruncie ustawy o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa<sup>3</sup>, instytucja wysłuchania publicznego oraz petycja, której w końcu<sup>4</sup> poświęcono osobną ustawę<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> R. Wieruszewski, *Regulacja praw jednostki w Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawa człowieka. Prawa rodziny. 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Poznań 2003, s. 24.

<sup>2</sup> J. Przedańska, *Społeczeństwo obywatelskie jako filozoficzna*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 19.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r., Dz. U. Nr 169, poz. 1414.

<sup>4</sup> Postulaty uchwalenia ustawy o petycjach były zgłaszane w doktrynie od lat. Przykładowo: S. Geberthner, *Opinia o projekcie ustawy o warunkach wykonywania działalności lobbyingowej (projekt ustawy w wersji z 16 lipca 2002 r.)*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 4, s. 127.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2014 r. poz. 1195.

Petycje oraz wysłuchania publiczne mają wielowiekowe tradycje. Mniej kontrowersji w doktrynie wzbudza rodowód petycji. Od zawsze jednostki były zainteresowane decyzjami podejmowanymi na szczeblach władzy. Formułując jednak własne spostrzeżenia, narażały się na reperkusje ze strony władców, z karą śmierci włącznie<sup>6</sup>. Genezy petycji należy doszukiwać się w średniowiecznej Anglii. Uprawnienie do zwracania się z petycjami do króla zostało zapisane w Wielkiej Karcie Swobód z 1215 r. wydanej przez Jana bez Ziemi. Z kolei formalnym środkiem prawnym przysługującym jednostce w celu zwrócenia się do parlamentu zgodnie z *common law* i, co ważne, bezpiecznie dla postulującego, był *redress of grievances*. Obywatele brytyjscy mogli też starać się inicjować działalność ustawodawczą parlamentu przez tzw. prywatne petycje (*private petitions*)<sup>7</sup>. Prawo to upowszechniło się i zostało w XIV w. przyznane francuskim Stanom Generalnym<sup>8</sup>, a od czasów amerykańskiej Konstytucji (dokładniej pierwszej poprawki z 1791 r.) na trwale zagościło w konstytucjach.

Geneza wysłuchania publicznego jest bardziej kłopotliwa. Czasami wskazuje się, że jej korzenie sięgają czasów starożytnej Grecji<sup>9</sup>, kiedy to podczas *eklezji* każdy obywatel mający pełnię praw mógł zabrać głos i zostać wysłuchany przez ogół zgromadzonych. Innym razem początek instytucji wysłuchania publicznego wiąże się z angielską Izbą Gmin z drugiej połowy XVIII w. lub z rozwojem demokracji w Stanach Zjednoczonych w XIX stuleciu.

Doktryna nie zauważa jednak, że demokracja ateńska, dając każdemu obywatelowi prawo przedstawienia swoich wniosków i skarg podczas publicznych zgromadzeń może być z powodzeniem uznana również za początek prawa petycji. Petycji nie miały, co prawda, w owym czasie formie pisemnej, którą to formę przyjęto niejako za klasyczną w okresie Średniowiecza, ale były „bezpieczne” dla obywatela, który z żądaniem lub postulatem występował na forum publicznym.

Współcześnie instytucja petycji jest znana systemom prawnym znakomitej większości państw. Inaczej sprawa ma się z wysłuchaniem publicznym. Występuje w niektórych krajach systemu *common law* (np. USA, Kanadzie, Australii), natomiast w Europie jej instytucjonalizację należy postrzegać w kategoriach wyjątku. Co prawda, w kilku krajach europejskich wysłuchanie publiczne jest stosowane jako forma wypowiedzania

<sup>6</sup> P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 501.

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 9.

<sup>8</sup> E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wrocław 2004, s. 243.

<sup>9</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.

się obywateli, ma jednak charakter zwyczajowy i uznaniowy<sup>10</sup>. Natomiast obie te instytucje znane są prawu europejskiemu.

W Polsce instytucja wysłuchania publicznego została wprowadzona w Polsce do procedur parlamentarnych dzięki skorzystaniu z petycji (*sic!*). Mianowicie Instytut Sobieskiego „wystąpił do marszałka i wicemarszałków Sejmu z petycją podpisaną przez jedenaście polskich organizacji pozarządowych i przygotowanym przez siebie projektem zakładającym odpowiednie zmiany w regulaminie Sejmu. [...] Sygnatariusze petycji opowiadali się bowiem za utrzymaniem wąskiej definicji lobbyingu, a więc wyłączeniem wysłuchania publicznego spod reżimu ustawy lobbyingowej”<sup>11</sup>. Mimo że ostatecznie wysłuchanie publiczne zostało unormowane w przepisach ustawy lobbyingowej, nie utraciło w żaden sposób charakteru instytucji dialogu obywatelskiego.

Bardzo podobny jest również zakres podmiotowy obu instytucji. Prawo do skorzystania z dobrodziejstw wysłuchania publicznego „zostało zagwarantowane każdemu, a więc nie tylko podmiotom zbiorowym, ale i jednostkom; nie tylko obywatelom, ale również cudzoziemcom”. Petycja z kolei może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów (art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach).

Można w związku z tym wysunąć tezę, która będzie rozwijana w dalszych rozważaniach, że wysłuchania publiczne stanowią jakąś formę korzystania z prawa petycji. Instytucje te powstały, przeżywały swój rozkwit i kryzys w tym samym czasie funkcjonując obok siebie.

## **2. Petycja i wysłuchanie jako instrumenty demokracji semibezpośredniej**

Jedną z cech charakterystycznych dla ustroju demokratycznego jest prawo jednostki do wyrażania swoich poglądów. W związku z tym petycje oraz wysłuchania publiczne należy postrzegać jako zjawiska naturalne dla demokracji. Obie te instytucje zalicza się, obok referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, do narzędzi demokracji partycypacyjnej. Stanowią one instrumenty demokracji semibezpośredniej (półbezpośredniej), tj. takiej formy demokracji, która zakłada „udział zbiorowego podmiotu suwerenności, bądź też określonej grupy osób, wchodzących w jego skład w procesie

---

<sup>10</sup> T. Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Warszawa 2007, s. 26.

<sup>11</sup> I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110), s. 93.

podejmowania rozstrzygnięcia, aczkolwiek ostateczna decyzja w takiej sprawie należy do organów publicznych, z reguły organów o przedstawicielskim charakterze<sup>12</sup>.

Petycja oraz wysłuchanie publiczne nie powinny być w związku z powyższym traktowane jako elementy demokracji bezpośredniej ani też demokracji przedstawicielskiej. Oznacza to, że w ramach tych instytucji podmioty zbiorowego podmiotu suwerenności dysponują prawem zaprezentowania własnego poglądu na nurtującą i interesującą je kwestię przed organami władzy publicznej, które rodzi z kolei po stronie władzy obowiązek wysłuchania takiego stanowiska. Zaprezentowane uwagi nie mają jednak mocy wiążącej dla adresata wystąpienia, nie konstruują po jego stronie konieczności podjęcia jakichkolwiek działań w celu realizacji przedstawionego zamierzenia<sup>13</sup>.

W polskim porządku prawnym brak jest definicji legalnej wysłuchania publicznego. Można jednak przyjąć, że „wysłuchanie publiczne polega na dopuszczeniu do wyrażenia swojego głosu każdego zainteresowanego danym projektem prawnym. Odbywa się to w ramach sformalizowanej procedury, w celu ograniczenia zjawisk korupcyjnych, a polega na dostarczeniu prawodawcy argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważeniu sprzecznych interesów stron<sup>14</sup>. Tymczasem petycje składa się m.in. w związku z wykonywanymi przez organy władzy publicznej zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, w szczególności w celu dokonania zmiany przepisów prawa (art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o petycjach).

Nie ulega wątpliwości, że treść tych definicji, w wyżej wskazanym zakresie, jest do siebie bardzo podobna. Obie dotyczą procesu legislacyjnego i możliwości zgłaszania uwag dotyczących propozycji rozwiązań prawnych. Stosując pewne uproszczenie, można je uznać w pewnych sytuacjach za swego rodzaju nieformalne opinie zainteresowanych podmiotów do projektu ustawy. Zarówno wysłuchania publiczne jak i petycje mogą bowiem stanowić pewną alternatywę dla konsultowania czy opiniowania ustaw w ramach procesu prawodawczego i sprzyjać poprawie jakości stanowionego prawa.

„Wysłuchanie publiczne można uznać za parlamentarną formę partycypacji społecznej w procesie ustawodawczym nad w pełni ukształtowanym projektem ustawy. W skrajnych przypadkach, tzn. zaniedbań (zaniechań) na etapie przedparlamentarnej konsultacji projektu, organizacja wysłuchania publicznego mogłaby zapobiec zupełnemu pominięciu czynnika społecznego przy tworzeniu obowiązującego prawa, a zatem pełnić funkcję gwarancyjną<sup>15</sup>. Taką samą rolę można przypisać petycjom, choć

<sup>12</sup> P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 18.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>14</sup> P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 611–612.

<sup>15</sup> P. Kuczma, *Udział czynnika społecznego jako warunek prawowitego procesu prawodawczego*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, Wrocław 2010, s. 313.

z pewnymi zastrzeżeniami. Petycje mogą bowiem także nieformalnie zainicjować proces legislacyjny, dać impuls do skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej. Przykładowo w Kancelarii Prezydenta funkcjonuje Biuro Listów i Opinii Obywateli, które rozpatruje skargi i listy kierowane do głowy państwa. Po przeanalizowaniu mogą one stać się inspiracją ustawodawczą<sup>16</sup>.

Funkcja gwarancyjna prawa petycji i wysłuchania publicznego, polegająca na neutralizacji skutków deficytu demokracji, uzyskuje kapitalne znaczenie, gdy dokona się analizy praktyki. Okazuje się bowiem, że w Polsce korzystanie z procedur konsultacyjnych jest w zasadzie fikcją. Konsultacje prowadzi się wówczas, gdy są przedmiotem obowiązku ustawowego, a korzystanie z wyników konsultacji należy do rzadkości, bardzo często z tego powodu, że opinie charakteryzują się niskim poziomem opracowania, są prowadzone na etapie gotowego projektu ustawy, a krąg podmiotów konsultujących jest mocno ograniczony<sup>17</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę, że skorzystanie z prawa do petycji przez zainteresowane podmioty nie może zostać uznane za spełnienie wymogu konsultacyjnego wynikającego z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu. W przypadku bowiem konsultowania treści projektu ustawy inicjatywa musi należeć do projektodawcy, a nie „ruchu obywatelskiego”. Ponadto procedura konsultacyjna odbywa się na innych zasadach, a jej funkcja jest zupełnie odmienna od funkcji realizowanej przez petycje. Podobny wniosek nasuwa się w związku z przeprowadzeniem wysłuchania publicznego na forum komisji sejmowej w razie braku przeprowadzenia uprzednio obowiązkowych konsultacji z podmiotami, które miały prawo wypowiedzieć się w ramach procedur konsultacyjnych nad treścią projektu ustawy. Zatem ani petycje, ani wysłuchania publiczne nie mogą sanować zaniedbań projektodawców związanych z pominięciem realizacji obowiązkowych konsultacji na etapie przedparlamentarnego procesu ustawodawczego.

Obie instytucje można również uznać za czynniki służące realizacji idei „dobrego prawa” w ramach procedur prawodawczych. Współczesny proces legislacyjny charakteryzuje się odchodzeniem od demokracji partii politycznych jako wyłącznych twórców rozstrzygnięć prawodawczych, a kieruje się w stronę demokracji społecznej, w której coraz większą rolę przywiązuje się do społeczeństwa obywatelskiego jako kreatora prawa i polityki. „W rezultacie norma prawna zostaje poddana «obróbce» w ramach uzgodnień, konsultacji, zasięgniętych opinii, ekspertyz, prowadzonych w różnych momentach i poziomach wymiany informacji czy sformalizowanych procedur lobbyingowych”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 61.

<sup>17</sup> S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1(53), s. 12.

<sup>18</sup> P. Kuczma, *Udział...*, *op. cit.*, s. 306.

### 3. Petycje a działalność lobbingowa

Wysłuchanie publiczne zostało uregulowane w ustawie lobbingowej w jej rozdziale II zatytułowanym „Zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa”. W ten sposób instytucja ta została formalnie zaliczona do jednej z form prowadzenia działalności lobbingowej. Tymczasem, jak wskazuje Marcin Wiszowaty, na całym świecie „wykorzystywanie wysłuchania dla celów lobbingu postrzega się powszechnie jako nadużycie (zawłaszczenie), niejako wbrew intencjom twórców, wbrew istocie lobbingu (odpłatnej działalności w interesie osób trzecich) i wbrew istocie prawa petycji (wykonywanego nieodpłatnie i w interesie własnym lub interesie ogólnym, publicznym)”<sup>19</sup>. Autor ten zwraca również uwagę, że wysłuchanie publiczne powinno się raczej łączyć z petycją, gdyż w innych państwach wysłuchania są traktowane jako jeden z mechanizmów służących realizacji prawa petycji<sup>20</sup>.

W krajach mających znacznie dłuższe niż Polska tradycje zinstytucjonalizowanego lobbingu zarówno wysłuchania publiczne, jak i petycje wykorzystywane są jako narzędzia służące lobbystom do wywierania wpływu w procesie kreacji nowych rozwiązań prawnych. Zgodnie z polską definicją działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa (art. 2). Ponieważ stosowanie obu instytucji jest prawnie dozwolone, to nie można wykluczyć, że będą z nich korzystać także lobbyści. Nie podzielam natomiast obaw, że obie te instytucje zostaną zawłaszczone przez lobbystów<sup>21</sup>. Po pierwsze dlatego, że skuteczny lobbing możliwy jest na jak najwcześniejszym etapie powstawania ustawy, a po pierwszym czytaniu projekt jest już zasadniczo ukształtowany, więc skuteczność lobbingu na etapie prac parlamentarnych jest ograniczona; po drugie z uwagi na niską skuteczność obu zarówno petycji, jak i wysłuchań publicznych<sup>22</sup>.

Wobec szerokiej definicji lobbingu ciekawie jawi się problem kwalifikowania prawa petycji jako lobbingu i poddania petycji rygorom ustawy lobbingowej. Już w rządowym projekcie ustawy o działalności lobbingowej (druk nr 2188) znalazło się unormowanie stwierdzające wprost, iż składanie petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej nie stanowi działalności lobbingowej. Projektodawca uznał zatem, że istnieje możliwość ścisłego odróżnienia działalności lobbingowej od takiej aktywności obywatelskiej,

<sup>19</sup> M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5(76), s. 61.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 61.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>22</sup> „Z danych udostępnionych w Systemie Informacyjnym Sejmu [...] wynika, że lobbyści korzystają z niej sporadycznie, preferując inne instrumenty oddziaływania na treść rozwiązań normatywnych powstających w parlamencie”. I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 96.

która polega na składaniu petycji, skarg i wniosków, wskazując w uzasadnieniu, że „w sprawach, które kwalifikowałyby się jako petycje, wnioski i skargi i realizowane byłyby w trybie przewidzianym do ich rozpatrzenia, projektowana ustawa nie będzie miała po prostu zastosowania”.

W jednej z opinii do projektu ustawy lobbyingowej wprost stwierdzono jednak, że „przepisy projektu ingerują w gwarantowane konstytucyjnie «wolność wyrażania poglądów» (art. 54 ust. 1 Konstytucji) oraz «prawo składania petycji, wniosków i skarg» (art. 63 Konstytucji). Ustanawiają administracyjne ograniczenia korzystania z ww. uprawnień i w pewnym sensie reglamentują je, choćby poprzez nakaz odpłatnej rejestracji prowadzenia działalności oraz stworzenie zamkniętego katalogu form lobbowania”<sup>23</sup>.

Ostatecznie w ustawie o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa nie znalazł się jakikolwiek przepis, który precyzowałby relację między wysłuchaniem publicznym (czy szerzej lobbyingiem) a prawem petycji.

W związku z tym w czasie, gdy nie obowiązywała jeszcze ustawa o petycjach, w piśmiennictwie został sformułowany pogląd, że instytucja wysłuchania publicznego likwiduje lukę prawną związaną z brakiem w systemie regulacji prawa petycji i że unormowanie poświęcone wysłuchaniu publicznemu stanowi realizację delegacji konstytucyjnej art. 63 Konstytucji w zakresie, w jakim artykuł ten odnosi się do petycji. Wysłuchanie publiczne stanowić miało zatem jedną z form realizacji prawa do petycji<sup>24</sup>.

Powyższy pogląd nawiązywał do uwag zgłaszanych w czasie tworzenia obowiązującej Konstytucji RP. W Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zwracano już uwagę, że naturę petycji cechuje jej niesformalizowany charakter. Zatem przyjęcie unormowania w obowiązującej obecnie formie miało na celu umożliwienie składania petycji i wniosków w każdej formie bez wskazywania przesłanek, warunków ani przedmiotu takich wniosków oraz we wszystkich sprawach<sup>25</sup>.

Taka interpretacja mogła powodować jednak istotne problemy natury prawnej. W sytuacji bowiem, gdy w wysłuchaniu publicznym uczestniczył podmiot działający w na podstawie umowy zlecenia lub o pracę w imieniu osoby trzeciej za wynagrodzeniem, czynność taka powinna była zostać zakwalifikowana jako zawodowa działalność lobbyingowa, której realizacja wymagała spełnienia dodatkowych wymogów formalnych pod groźbą kary (rejestracji, ujawnienia w corocznych sprawozdaniach organu władzy publicznej). Tymczasem z perspektywy art. 63 Konstytucji wystąpienie podmiotu w ramach

<sup>23</sup> P. Radziewicz, *O projekcie ustawy o działalności lobbyingowej (Druk Sejmowy nr 2188)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 1(1) I-III, s. 86.

<sup>24</sup> M.M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 62.

<sup>25</sup> Wypowiedź K. Działochy [w:] *Biuletyn z XVI Posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 21-22 marca 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 66. Podaję za: W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 156.

wysłuchania mogłoby zostać uznane jedynie za realizację prawa do składania petycji i wniosków do organów władzy publicznej, z którego przecież skorzystanie powinno być odformalizowane i niepodlegające odpowiedzialności prawnej.

Wobec uchwalenia ustawy o petycjach pogląd traktujący wysłuchanie publiczne jako realizację art. 63 Konstytucji musi zostać poddany pewnej rewizji. W przypadku petycji wystąpienie przyjmuje bowiem formę pisemną, której kwalifikowaną formą jest petycja złożona za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (art. 4 ust. 1). Tymczasem wysłuchania publiczne przyjmują postać ustną<sup>26</sup>. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, w której podmiot uczestniczący w wysłuchaniu publicznym nie przemówi bezpośrednio na forum komisji, lecz złoży do protokołu tekst niewygłoszonego wystąpienia. Prawo to przysługuje również tym podmiotom, które zgłosiły zainteresowanie projektem ustawy, ale nie wzięły w ogóle udziału w wysłuchaniu publicznym<sup>27</sup>.

Trudności kwalifikacyjne mogłyby zatem powstać wyłącznie na tle wystąpień złożonych do protokołu w związku z odbyciem wysłuchania publicznego. Jeżeli bowiem wystąpienie złożone do protokołu zawierałoby elementy obligatoryjne dla petycji, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach, to teoretycznie adresat takiego wystąpienia byłby zmuszony do rozpatrzenia takiego wystąpienia i udzielenia odpowiedzi o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem (art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach). Przyjęcie takiej interpretacji podważałoby zupełnie sens ustnych wystąpień podczas wysłuchań publicznych i godziło w istotę tej instytucji. Byłoby też sprzeczne z intencjami prawodawcy, gdyż to wystąpienia ustne miały być premiowane wysłuchaniem przez komisję, a forma pisemna miała stanowić wyłącznie rozwiązanie dodatkowe (uzupełniające) i być stosowana w ramach wyjątku.

Rozstrzygające w tym zakresie będzie jednak odwołanie się do jednej z funkcji petycji, a mianowicie jej gwarancyjnego charakteru. Do istoty petycji należy występowanie do organów państwa i samorządu terytorialnego w tych sytuacjach, w których prawo nie przewiduje wprost lub pośrednio możliwości skorzystania z innych, alternatywnych procedur dochodzenia swoich uprawnień. Skoro ze skorzystaniem z prawa petycji nie będziemy mieli do czynienia w sytuacji: 1) wystąpienia w ramach tzw. inicjatywy ludowej; 2) wystąpienia ze wstępnym projektem uchwały o zarządzeniu referendum; 3) wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich (i Rzecznika Praw Dziecka); 4) skargą

<sup>26</sup> Forma ustna jest jedyną postacią przewidzianą przez rozporządzeniodawcę w sytuacji organizowania i przeprowadzania wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz. U. Nr 30, poz. 207).

<sup>27</sup> P. Kuczma, *Art. 8*, [w:] P. Kuczma (red.), *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Toruń 2013, s. 121.

konstytucyjną<sup>28</sup>, to również wystąpienia w ramach wysłuchania publicznego, bez względu na formę i treść, nie można traktować jako skorzystania z prawa petycji i poddać go reżimowi ustawy o petycjach.

Na gruncie obecnego stanu prawnego przestaje zatem istnieć dylemat związany z podwójną strukturą wysłuchań publicznych: raz jako narzędzia lobbyingowego nacisku, innym razem jako środka służącego realizacji potrzeb społecznych (obywatelskich), czyli prawa petycji.

#### **4. Procedura inicjowania i przeprowadzenia wysłuchania publicznego**

Mimo że zarówno petycje, jak i wysłuchania publiczne zaliczane są do instytucji obywatelskich, to wysłuchanie publiczne, dokonując odkodowania jego istoty na podstawie wskazań normatywnych, jest parlamentarną lub ministerialną instytucją stanowiącą jedną z metod lobbyingowych, służącą realizacji zasady jawności działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca nie zwraca zatem w żaden sposób uwagi na jej wymiar „obywatelski”.

Obywatelski charakter wysłuchania publicznego podważa jednak skomplikowana procedura zainicjowania wysłuchania publicznego w Sejmie, która może się okazać niedostępna dla jednostki niemającej odpowiedniego zaplecza organizacyjnego lub politycznego.

Przede wszystkim wysłuchanie publiczne w Sejmie może zostać zainicjowane wyłącznie przez posła, który powinien wystąpić ze stosowanym wnioskiem w formie pisemnej do komisji zajmującej się procedowaniem nad interesującym deputowanego projektem ustawy. Bez znaczenia dla organizacji wysłuchania publicznego pozostaje nawet ogromna liczba zgłoszonych przez jednostki zainteresowań nad projektem ustawy. Przyznanie wyłącznie posłom prawa to uruchamiania tej procedury konsultacyjnej wynika zapewne z zasady autonomii parlamentu. „W uprzywilejowanej sytuacji są silne grupy interesów, gdyż z ich szeregów często wywodzą się deputowani. Natomiast zorganizowane interesy o słabszej pozycji ekonomicznej będą musiały nawiązać kontakt z parlamentarzystą, co zawsze rodzi niebezpieczeństwo wywierania nadmiernego nacisku. Stosunkowo w najtrudniejszej sytuacji są obywatele, którzy nie reprezentują zorganizowanych interesów i którzy nie mają zaprzyjaźnionych parlamentarzystów, gdyż muszą oni w tej kwestii liczyć na aktywność pozostałych podmiotów zainteresowanych projektem”<sup>29</sup>. Ewentualnie obywatele mogą skorzystać z prawa petycji i złożyć ją na

<sup>28</sup> W. Sokolewicz, *Art. 63*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 5.

<sup>29</sup> P. Kuczma, *Wysłuchanie...*, *op. cit.*, s. 617.

ręce deputowanego, wnioskując, aby ten skorzystał z przysługującego mu prawa zainicjowania procedury wysłuchania publicznego w Sejmie.

Z kolei wysłuchania dotyczące projektów rozporządzeń mogą być inicjowane wyłącznie przez podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu, a ich organizacja jest fakultatywna. W ten sposób obywatele zostali faktycznie pozbawieni wpływu na uruchamianie tej procedury w ministerstwach.

Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego w Sejmie podejmowana jest przez komisję, do której projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia. Ma ona jednak charakter fakultatywny, ponieważ decyzja w sprawie przeprowadzenia wysłuchania jest uznaniowa. Regulamin Sejmu<sup>30</sup> (dalej: RegSej) nie wymienia choćby przykładowego katalogu przesłanek, których zaistnienie zobowiązywałoby komisję do uruchomienia tej procedury. Uchwała komisji może zostać podjęta dopiero po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. Uchwała oraz wysłuchanie publiczne muszą zatem poprzedzić czas merytorycznego rozpatrywania projektu ustawy, tj. poprzedzić wysłuchania ekspertów i przedstawicieli zainteresowanych treścią ustawy środowisk czy agencji<sup>31</sup>. Oznacza to, że wysłuchanie publiczne nie może być zorganizowane wobec tych projektów ustaw, które zostały uznane za pilne i wobec których zastosowano skrócone postępowanie przez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, czyli bez odesłania projektu do komisji<sup>32</sup>.

Organizacja wysłuchania publicznego w Sejmie odbywa się po pierwszym czytaniu, co oznacza, że projekt ustawy jest już zaawansowany treściowo, gdyż przeszedł co najmniej etap konsultacji, uzgodnień itd. Stanowi to istotną różnicę w porównaniu z petycjami, które najczęściej albo inicjują w ogóle proces ustawodawczy, albo stanowią wyraz krytyki nad obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi. Wydaje się, że w przyszłości petycje składane na etapie prac parlamentarnych nad projektem będą należeć do rzadkości, a zainteresowani będą starali się wykorzystywać inne narzędzia do oddziaływania na proces kształtowania prawa.

Mimo podjęcia uchwały o wysłuchaniu publicznym komisja może wysłuchanie odwołać z dość enigmatycznych przyczyn, takich jak: „względy lokalowe lub techniczne” czy „liczba osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym” (art. 70e

<sup>30</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. z 2015 r. poz. 31).

<sup>31</sup> Rację ma Iwona Wróblewska, krytykując rozwiązanie polegające na ograniczeniu możliwości zorganizowania wysłuchania publicznego tylko na jednym etapie procedury ustawodawczej. „Potrzeba uzyskania opinii publicznej w odniesieniu do przygotowywanych ustaw może pojawić się również na późniejszych etapach procedowania nad nią i prawodawca powinien mieć wtedy możliwość skorzystania z omawianego instrumentu”. I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 99.

<sup>32</sup> J. Tracz-Drał, *Instytucja wysłuchania publicznego*, opracowanie tematyczne OT-590 Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa 2010, s. 6.

RegSej). I chociaż w praktyce parlamentarnej dokonano tylko raz odwołania wysłuchania publicznego, to nie nastąpiło to na podstawie przesłanek regulaminowych. Odwołanie uzasadniono wówczas brakiem możliwości dotrzymania terminów związanych z dalszym procedowaniem nad projektem.

Ponadto przeprowadzenie wysłuchania publicznego może zostać skutecznie zablokowane przez Sejm działający *in pleno*. Sejm ma prawo wyznaczyć komisji, w trybie art. 39 RegSej, termin przedstawienia sprawozdania. Jeżeli termin ten zostanie wyznaczony na dzień wcześniejszy niż data przeprowadzenia wysłuchania publicznego, to wysłuchanie nie może zostać przeprowadzone, a uchwała komisji inicjująca wysłuchanie stanowić będzie naruszenie prawa<sup>33</sup>.

Komisja może również ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym opierając się na uzasadnionym kryterium zastosowanym jednolicie wobec wszystkich podmiotów (art. 70d RegSej). Natomiast prezydium komisji może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny tej zmiany oraz nowy termin lub miejsce wysłuchania publicznego (art. 70 e ust. 1 pkt 1 RegSej).

Prawo do wzięcia w wysłuchaniu publicznym przysługuje: 1) lobbystom zawodowym; 2) lobbystom okazjonalnym, tj. tym, którzy dokonali zgłoszenia opierając się na przepisach ustawy lobbingowej oraz 3) podmiotom, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy na podstawie art. 70b RegSej. Zgłoszenie wnosi się na urzędowym formularzu, który podlega opublikowaniu, z wyjątkiem adresów osób fizycznych.

Wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji. Porządek dzienny takiego posiedzenia nie może obejmować innych punktów (art. 70 f ust. 2 i 3). Ma to gwarantować, że audytorium skupione będzie wyłącznie na argumentach podnoszonych przez uczestników oraz że wysłuchanie nie zostanie przerwane z uwagi na konieczność procedowania nad innymi punktami porządku dziennego. Każdy uczestnik może wystąpić tylko raz.

Przebiegiem wysłuchania publicznego w Sejmie kieruje przewodniczący komisji, natomiast w przypadku wysłuchań dotyczących treści rozporządzeń – przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu, który opracował projekt. Uprawnienia przewodniczącego są bardzo rozległe. Ustala on kolejność i czas wystąpień, który nie musi być – wobec milczenia regulaminodawcy – równy dla wszystkich uczestników. Ponadto może on przedłużyć czas wystąpienia uczestnika, przerwać posiedzenie i samodzielnie wyznaczyć nową datę, termin i miejsce dla dokończenia wysłuchania publicznego. Uprawnienia te

<sup>33</sup> A. Szmyt, *Uchwała komisji sejmowej o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, Warszawa 2010, s. 414 i n.

umożliwiają przewodniczącemu premiowanie wybranych uczestników i ich argumentów, choć w ograniczonym zakresie.

Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy i wziął udział w wysłuchaniu publicznym, może zrezygnować z wystąpienia i podczas posiedzenia komisji, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, złożyć do protokołu tekst niewyłoszonego wystąpienia (art. 70 i). W ten sposób wystąpienia w czasie wysłuchań publicznych mogą przybrać, obok ustnej, formę pisemną.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że w przypadku wysłuchań dotyczących projektów rozporządzeń kierujący wysłuchaniem powinni się na bieżąco ustosunkowywać do uwag przedstawianych przez uczestników<sup>34</sup>. Takiemu rozwiązaniu zarzuca się, że „stoi w ewidentnej sprzeczności z ideą wysłuchania publicznego”<sup>35</sup>, jednak uczestnikowi pozwala na szybką ocenę szans ewentualnego uwzględnienia zgłoszonych przez niego (i innych) propozycji.

## 5. Ograniczona skuteczność petycji i wysłuchań

Po wprowadzeniu wysłuchania publicznego do polskiego systemu prawnego z tą instytucją wiązano spore nadzieje. Wydawało się, że stanowić będzie doskonałą platformę do wymiany myśli, poglądów i uwag na temat projektów ustaw. Tymczasem wysłuchania nie cieszą się szczególnym zainteresowaniem ani członków komisji, którzy przecież mogliby dzięki nim uzyskiwać wartościowe informacje na temat propozycji zmian czy skutków planowanych rozwiązań prawnych, ani faktycznych adresatów projektowanych aktów normatywnych<sup>36</sup>. Od dnia wejścia w życie przepisów o wysłuchaniu, tj. 7 marca 2006 r., do zakończenia prac Sejmu VI kadencji, komisje sejmowe przeprowadziły jedynie 18 wysłuchań w sprawie projektów ustaw, podczas gdy liczba ustaw uchwalonych w tym okresie wyniosła 1315, natomiast w ministerstwach w tym okresie przeprowadzono tylko dwa wysłuchania<sup>37</sup>. W Sejmie VII kadencji odbyło się 10 wysłuchań<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz. U. Nr 30, poz. 207).

<sup>35</sup> T. Schimanek, *op. cit.*, s. 28.

<sup>36</sup> P. Kuczma, *Niemoc wysłuchań publicznych*, „Rzeczpospolita” z 18 kwietnia 2009 r.

<sup>37</sup> Dane za: I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 89–90.

<sup>38</sup> Liczba na dzień 13 maja 2015 r. Lista wysłuchań, które odbyły się (lub są zaplanowane) w Sejmie VII kadencji z podaniem daty i przedmiotu wysłuchania: 13 marca 2012 r. w sprawie Obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 23); 7 marca 2012 r. w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 35); 18 kwietnia 2012 r. w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o nasiennictwie (druk nr 176); 10 grudnia 2012 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806); 24 czerwca 2013 r. w sprawie poselskich i senackich projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (druki nr 515, 816, 819, 864, 980, 1005, 1065 i 1353); 27 sierpnia 2013 r. w sprawie rządowego

Obecnie nie jest możliwe, z uwagi na brak materiału empirycznego, dokonanie oceny skuteczności prawa do petycji, gdyż instytucja w przyjętym kształcie zaczęła obowiązywać dopiero od dnia 6 września 2015 r. Obecnie jednak w demokratycznych krajach Europy Zachodniej obserwuje się znaczący spadek znaczenia i liczby składanych petycji. Tymczasem obywatele polskich cechuje jednak silna wiara w to, że ich postulaty wyrażone w treści petycji zostaną zrealizowane. Liczba składanych skarg i wniosków (traktowanych dotychczas jako instrumenty prawa petycji) jest tak liczna, że organy władzy publicznej zmuszone są tworzyć specjalne jednostki organizacyjne lub wyznaczać imiennie pracowników do ich przyjmowania i załatwiania.

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

Brak jest procedur, które nakazywałyby traktowanie w sposób szczególny materiałów zdobytych podczas przesłuchań czy wynikających z treści petycji. „Zgromadzone w drodze wysłuchania publicznego informacje mogą być uwzględniane w toku prac legislacyjnych w tym samym stopniu co inne informacje gromadzone przez komisje. Natomiast o wykorzystaniu informacji pochodzących z wysłuchania publicznego komisja decyduje w drodze uchwały, zgodnie z zasadami regulującymi posiedzenia komisji sejmowych”<sup>39</sup>.

W sytuacji skorzystania z prawa petycji jej adresat jest zobowiązany do poinformowania wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia i uzasadnienia stanowiska, nie ma jednak obowiązku uwzględnienia zawartych tam uwag. Znaczenie petycji osłabia

---

projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1497); 24 września 2013 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (druk nr 1576); 10 grudnia 2013 r. w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699); 24 czerwca 2014 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (druk nr 2331); 15 września 2014 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii (druk nr 2604).

<sup>39</sup> W.J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbyngu i perspektywy jej realizacji*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3(169), s. 153. Stanowisko J. Pilczyńskiego, według którego zgłoszone podczas wysłuchań uwagi i postulaty muszą być rozpatrzone i będą brane pod uwagę w trakcie dalszych prac ustawodawczych, należy uznać za błędne. J. Pilczyński, *Lobbyng jawny i kontrolowany*, „Rzeczpospolita” z 6 marca 2006 r.

ponadto okoliczność, że „sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi” (art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach). Przepis ten może spowodować, że w przyszłości, wobec braku istnienia środka nadzorczego mogącego zweryfikować poprawność stanowiska zajętego przez adresata petycji, petycje będą rozpatrywane niechlujnie, bez przeznaczenia należytej im uwagi i refleksji.

Badanie skuteczności obu instytucji było prowadzone w kontekście analizy metod lobbingsowych. W Stanach Zjednoczonych lobbyści zapytani o skuteczność metod wskazywali, że zasypywanie kongresmenów listami i telegramami nie jest efektywne. Wnioski te potwierdzili amerykańscy kongresmeni, wskazując, że kampanie listowe i petycje mają znikome oddziaływanie na proces podejmowania przez nich decyzji politycznych. Natomiast kongresmeni za technikę o najwyższej skuteczności uznali wysłuchania przeprowadzane przez komisjami Kongresu<sup>40</sup>.

W Polsce badania ankietowe wśród parlamentarzystów przeprowadziła w 2008 r. Fundacja Batorego. Deputowani przyznali, że najczęściej stosowaną wobec nich techniką nacisku jest „wysyłanie pism i petycji”, którą to odpowiedź zaznaczyło 65% ankietowanych. Nie wiadomo jednak, na ile intensywna i skuteczna jest moc oddziaływania tego środka<sup>41</sup>. Mając na uwadze praktykę amerykańską wydaje się, że będzie ona – mimo znaczącego rozmiaru ilościowego – skromna. Z uwagi na niewielkie zainteresowanie lobbystów wysłuchaniami publicznymi można wysunąć tezę, że i ten środek parlamentarnego oddziaływania na proces ustawodawczy cechuje się niezbyt dużą efektywnością. Być może, wpływ na to ma okoliczność, że w trakcie fazy parlamentarnej prac nad projektem ustawy mało jest czasu na lobbowanie znaczących poprawek. Rzecznicy interesów za najbardziej skuteczny czas do lobbowania uważają etap tworzenia projektu, kiedy mogą wprowadzić do projektu korzystne dla nich propozycje rozwiązań prawnych. Wysłuchania publiczne służą obecnie raczej jedynie zmanifestowaniu uwag krytycznych do projektu, niż faktycznemu wpłynięciu na dokonanie zmian treści obowiązującego prawa.

## 6. Podsumowanie

Konkludując, należy stwierdzić, że obie instytucje cechuje wiele podobieństw. Mają wspólny rodowód, istnieje możliwość zaliczenia ich w poczet instrumentów demokracji semibezpośredniej, obie też stanowią istotne narzędzia partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa, kwalifikowane są również jako prawa o politycznym charakterze. Korzystanie z nich wypełnia lukę, jaka współcześnie jest związana z kryzysem demokracji.

<sup>40</sup> P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 90–91.

<sup>41</sup> A. Kubiak, *Parlamentarzyści o lobbingu*, Warszawa 2008, [http://www.batory.org.pl/doc/parlamentarzysci\\_o\\_lobbingu.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/parlamentarzysci_o_lobbingu.pdf) [dostęp 14.05.2015].

Czasami mogą być one wykorzystane i traktowane jako remedium na braki związane z nieprawidłowo prowadzonymi procedurami konsultacyjnymi.

Petycje mają jednak tę przewagę nad wysłuchaniami, że cechuje je wysoki stopień odformalizowania, są dostępne w zasadzie dla każdego i mogą inspirować (stymulować) proces ustawodawczy. Ponadto prawo petycji uznawane jest za publiczne prawo podmiotowe o roszczeniowym charakterze. Skorzystanie z niego rodzi po stronie adresatów petycji obowiązek zbadania sprawy i rozpatrzenia takiego wystąpienia przez zajęcia stanowiska i udzielenie odpowiedzi podmiotowi występującemu z petycją<sup>42</sup>.

Z pewnością wysłuchanie publiczne stanowi jedną z możliwości wykonywania prawa do petycji<sup>43</sup>, ale z uwagi na odrębny reżim prawny obu instytucji i odmienne procedury ich rozpatrywania wysłuchanie publiczne jawi się jako prawo samoistne i autonomiczne wobec petycji.

---

<sup>42</sup> K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, wrzesień 2008, s. 2.

<sup>43</sup> Konstytucyjny katalog możliwości wykonywania prawa petycji wskazuje Ryszard Piotrowski. Zob. R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, wrzesień 2008, s. 25.

