



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 2165
Warszawa, 28 grudnia 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 203 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt uchwały:

- w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem uchwały upoważniamy pana posła Rafała Grupińskiego.

(-) Zbigniew Ajchler; (-) Paweł Arndt; (-) Joanna Augustynowska; (-) Tadeusz Aziewicz; (-) Paweł Bańkowski; (-) Anna Białkowska; (-) Marek Biernacki; (-) Jerzy Borowczak; (-) Krzysztof Brejza; (-) Borys Budka; (-) Małgorzata Chmiel; (-) Alicja Chybicka; (-) Janusz Cichoń; (-) Piotr Cieśliński; (-) Zofia Czernow; (-) Ewa Drozd; (-) Artur Dunin; (-) Waldy Dzikowski; (-) Joanna Fabisiak; (-) Joanna Frydrych; (-) Grzegorz Furgo; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Kinga Gajewska; (-) Elżbieta Gapińska; (-) Zdzisław Gawlik; (-) Stanisław Gawłowski; (-) Lidia Gądek; (-) Elżbieta Gelert; (-) Artur Gierada; (-) Tomasz Głogowski; (-) Marta Golbik; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Andrzej Halicki; (-) Bożena Henczyca; (-) Jolanta Hibner; (-) Marek Hok; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Bożena Kamińska; (-) Włodzimierz Karpiński; (-) Agnieszka Kołacz-Leszczyńska; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Leszek Korzeniowski; (-) Roman Jacek Kosecki; (-) Tomasz Kostuś; (-) Robert Kropiwnicki; (-) Wojciech Król; (-) Marek Krząkała; (-) Henryka

Krzywonos-Strycharska; (-) Tomasz Kucharski; (-) Stanisław Lamczyk; (-) Józef Lassota; (-) Gabriela Lenartowicz; (-) Izabela Leszczyna; (-) Beata Małecka-Libera; (-) Arkadiusz Marchewka; (-) Antoni Mężydło; (-) Rajmund Miller; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Killion Munyama; (-) Arkadiusz Myrcha; (-) Anna Nemś; (-) Sławomir Neumann; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Sławomir Nitras; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Mirosława Nykiel; (-) Norbert Obrycki; (-) Marzena Okładrewnowicz; (-) Katarzyna Osos; (-) Paweł Papke; (-) Małgorzata Pępek; (-) Kazimierz Plocke; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Jacek Protas; (-) Elżbieta Radziszewska; (-) Grzegorz Raniewicz; (-) Halina Rozpondek; (-) Leszek Ruszczyk; (-) Dorota Rutkowska; (-) Marek Rząsa; (-) Krystyna Sibińska; (-) Bogusław Sonik; (-) Michał Stasiński; (-) Paweł Suski; (-) Michał Szczerba; (-) Krystyna Szumilas; (-) Bożena Szydłowska; (-) Marcin Święcicki; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Anna Wasilewska; (-) Monika Wielichowska; (-) Ryszard Wilczyński; (-) Marek Wójcik; (-) Szymon Ziółkowski; (-) Stanisław Żmijan.

UCHWAŁA
SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia2017 r.

w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1. W uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, z późn. zm.¹⁾) w art. 34 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w ust. 2 w pkt 7 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 7a w brzmieniu:

„7a) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z zasadą decentralizacji władzy publicznej, wyrażoną w art. 15 Konstytucji oraz opinię czy projekt ustawy zapewnia pełną realizację uprawnień wspólnot samorządowych.”;

- 2) po ust. 7a dodaje się ust. 7b w brzmieniu:

„7b. Projekt, co do którego istnieje wątpliwość, że jest niezgodny z zasadą decentralizacji władzy publicznej lub nie zapewnia pełnej realizacji uprawnień wspólnot samorządowych, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do komisji sejmowych, w tym do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.”.

Art. 2. Przepisy art. 34 ust. 2 pkt 7a i ust. 7b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu nadanym niniejszą uchwałą stosuje się do projektów ustaw wniesionych po dniu wejścia w życie niniejszej uchwały.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej uchwały zostały ogłoszone w M.P. z 2012 r. poz. 819, z 2013 r. poz. 62, z 2014 r. poz. 374 i 1079, z 2015 r. poz. 31, 550, 1130, 1136 i 1212, z 2016 r. poz. 349, 512, 616, 634 i 1178 oraz z 2017 r. poz. 262.

Art.3. Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uzasadnienie

Zaproponowane w niniejszym projekcie zmiany mają na celu umocnienie zasady decentralizacji władzy publicznej. Przedstawione rozwiązania stanowią odpowiedź na coraz to wyraźniejsze inicjatywy ustawodawcze, zmierzające do dokonywania zmian ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie centralizacji władzy publicznej. Dodanie nowego elementu uzasadnienia projektu ustawy, poprzez wprowadzenie wskazanej w niniejszym projekcie zmiany w art. 34, będzie skutkowało nałożeniem na projektodawcę obowiązku dokonania analizy projektu pod kątem jego zgodności z zasadą decentralizacji władzy publicznej oraz przedstawiania opinii czy projekt ustawy zapewnia pełną realizację uprawnień wspólnot samorządowych.

Wdrożenie tego typu rozwiązań ma na celu zabezpieczenie ustroju wspólnot samorządowych przed zagrożeniami wynikającymi z centralizacji władzy publicznej.

Ponadto konsekwencją wskazanych powyżej propozycji jest dodanie w art. 34 ust. 7b zgodnie, z którym Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, po skierowaniu przez Marszałka Sejmu projektu, wobec którego zachodzą wątpliwości w zakresie zgodności z zasadą decentralizacji władzy publicznej, będzie mogła większością 3/5, głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. To rozwiązanie, które nada Marszałkowi Sejmu oraz komisom sejmowym dodatkowe instrumenty kontrolne i zapobiegawcze w stosunku do projektów budzących wątpliwości w zakresie zgodności z wspomnianymi zasadami ustrojowymi.

Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2) jest zbiorczym określeniem zasad rządów prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Do naczelných zasad ustrojowych należy decentralizacja władzy publicznej (art. 15) w powiązaniu z zasadą pomocniczości (subsydiarności) oraz zasada samorządu terytorialnego (art. 16). W Polsce występuje konstytucyjny nakaz decentralizacji. Samorząd terytorialny jest najważniejszą formą decentralizacji władzy publicznej. Po ponad ćwierćwieczu funkcjonowania samorząd terytorialny wymaga pewnych reform, zgodnych z propozycjami zainteresowanych wspólnot.

Od 2015 r. mamy do czynienia z coraz licznymi przypadkami przekazywania kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego na rzecz administracji rządowej. Wskazać można m.in. na ograniczenie kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego poprzez brak możliwości swobodnego decydowania

o inwestycjach w jednostkach ochrony zdrowia, zastrzeżonych obecnie do kompetencji wojewody, odebranie zarządom województw nadzoru nad regionalnymi ośrodkami doradztwa rolniczego, odebranie gminom możliwości określania sposobu przeprowadzania zbiórki odpadów na ich terenie. Zapowiadane są dalsze kroki w tym zakresie.

Stosowanie takiej praktyki wprost narusza pozycję ustrojową samorządu terytorialnego – w tym zwłaszcza jego samodzielność i niezależność określoną postanowieniami ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. Oznaczałoby to wprowadzenie silnie scentralizowanej administracji. Byłoby to niedopuszczalna modyfikacja ustroju wymagająca zmiany Konstytucji.

Zakres zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 166 Konstytucji) wymaga uszczuplenia uprawnień administracji rządowej. Jednocześnie należy podkreślić, iż brak podstaw konstytucyjnych do odejmowania kompetencji przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego.

Natomiast pożądanym jest proces stałego poszerzania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego, mający umocowanie w postanawianych ustawy zasadniczej.

Ten sposób rozumowania znajduje odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18.02.2003 r. (sygn. akt K 24/82) w tym, że „pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej wyższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków...”. Wyjątki od tej zasady wymagają wyczerpującego uzasadnienia.

Wymaga dodania, że zasada pomocniczości (subsydiarności) umożliwia rozwój administracji zdecentralizowanej. Dla zasady pomocniczości charakterystyczne jest możliwie szerokie powierzenie kompetencji samorządom.

Istotą zasady pomocniczości wyrażonej w Preambule do Konstytucji jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. To sformułowanie niewątpliwie odnosi się do samorządu terytorialnego. Preambuła zawiera przesłanki umożliwiające interpretację postanowień Konstytucji. W polskim prawodawstwie zasada pomocniczości stanowi „miękką” rekomendację wyboru środków działania organów władzy publicznej.

Zasada pomocniczości polega na wzajemnym dopełnianiu się aktywności obywateli i działań instytucji publicznych.

Przyjmuje się powszechnie, że występuje ścisły związek zasady pomocniczości jako zasady ustrojowej z zasadą decentralizacji administracji publicznej. Zasada ta stanowi konkretyzację zasady pomocniczości. W sytuacji, gdy problemy wspólnot podstawowych (gmin) nie mogą być rozwiązane przez społeczeństwo obywatelskie i instytucje samorządowe niezbędna jest „pomocnicza interwencja państwa”. Dotyczy tego stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 18.02.2003 r.), iż „umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, wręcz przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”.

W związku z tym należy wskazać, na definicję zasady pomocniczości, zgodnie z którą wspólnoty bardziej złożone, takie jak państwo nie powinny zajmować się sprawami, które może realizować wspólnota podstawowa, jak gmina.

Zaprzeczeniem zasady pomocniczości jest zarówno centralizm, jak i etatyzm pojmowany jako metoda działania władz, polegająca na realizowaniu zadań publicznych wyłącznie przez urzędy organów władzy publicznej.

Należy dodać, że przesłankami centralizacji administracji publicznej w Polsce są: stan zagrożenia i koncentracja władzy wykonawczej.

W celu przeciwdziałania centralizacji administracji publicznej należy wprowadzić wymóg uzyskania przez komisje sejmowe oświadczenia o zgodności projektu ustawy z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej oraz opinii czy projekt zapewnia pełną realizację uprawnień wspólnot samorządowych. Wymaga to nowelizacji art. 34 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.