

prof. dr hab. Hubert Izdebski

jest członkiem-korespondentem Polskiej Akademii Nauk, kierownikiem Katedry Prawa Publicznego i Międzynarodowego Uniwersytetu SWPS w Warszawie oraz radcą prawnym w Spółce Prawniczej I&Z. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3390-4167>; e-mail: hizdebski@swps.edu.pl

Trzydzieści lat Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Propozycje zmian w ustawie o Komisji Wspólnej oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, ogólnokrajowe reprezentacje samorządu, jednostki samorządu terytorialnego, Komitet Regionów Unii Europejskiej

Trzydzieści lat funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, od 18 lat na podstawie ustawy, która określa Komisję jako forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego, nakazuje rozważenie potrzeby i możliwości zmiany ustawy z 6.05.2005 r. w świetle zarówno doświadczeń wynikających z funkcjonowania samej Komisji, jak i faktu osłabienia przez ostatnie lata, w następstwie zmian ustawodawczych, a przede wszystkich praktyk poprzedniego rządu, pozycji samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych. Ustawa z 2005 r. bardzo niedawno temu doczekała się pierwszej, dyskusyjnej, choć nienaruszającej zasad przyjmowanych w dużej mierze od początku, nowelizacji. Artykuł poświęcony jest omówieniu propozycji istotnej nowelizacji ustawy wypracowywanej w ramach prac Fundacji im. Stefana Batorego. Ich kierunek można określić jako wzmocnienie roli strony samorządowej Komisji, czyniący z niej rodzaj „samorządu samorządu”, także w zakresie przedstawiania kandydatur członków i zastępców członków polskiej reprezentacji w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Wymagałoby to zapewnienia stronie samorządowej legitymacji wyborczej (wybór członków przez organy stanowiące jednostek samorządu), a to mogłoby oznaczać zmianę roli ogólnokrajowych reprezentacji samorządu – z wyznaczania przedstawicieli do składu strony samorządowej Komisji Wspólnej do wysuwania na zasadzie wyłączności kandydatów na członków Komisji.

1. Wprowadzenie

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego, jak określa się ją w art. 2 ust. 1 ustawy z 6.05.2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz

o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej¹, uprzednio mająca status jedynie jednego

¹ Ustawa z 6.05.2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759 ze zm.), dalej ustawa.

z organów pomocniczych Rady Ministrów – funkcjonuje od 30 lat.

Już sam ten fakt powinien nie tylko nakazywać uczczenie kolejnej „okrągłej” rocznicy, lecz także pozwalać na rozważenie zmian w powołanej ustawie z 2005 r., których wprowadzenie mogłoby okazać się potrzebne, a może jedynie celowe. W Konstytucji 3 Maja 1791 r. i w Konstytucji Marcowej 1921 r. przewidziano poddawanie ich rewizji co 25 lat. Co więcej, ustawa o Komisji Wspólnej jest o tyle wręcz wyjątkowa w naszym systemie prawa, że do bieżącego roku zachowywała – przez prawie 20 lat – pierwotne brzmienie. Bardzo niedawne zmiany (ustawa z 13.07.2023 r. o zmianie ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej²) polegały przy tym na formalnym zachowaniu dotychczasowego mechanizmu wyznaczania członków strony samorządowej Komisji przez umocowane do tego organizacje jednostek samorządu terytorialnego z określonych poziomów samorządu, a w obrębie gmin z określonych ich, częściowo nakładających się na siebie, grup, wraz z umocowywaniem organizacji w drodze rozporządzenia Rady Ministrów – i na umocowaniu *de nomine* (choć formalnie tymczasowo – art. 2 ustawy z 13 lipca) dwóch nowych podmiotów; są podstawy, by podmioty te uważać za związane z większością sejmową i rządową lat 2015–2023, przy czym jeden z nich (Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych) nie może być nawet uznany za organizację.

Mogło to wskazywać na, wcześniej jedynie niewykorzystywane, możliwości odgórnego politycznego manipulowania przy określaniu, zdawałoby się praktycznie utrwalonego, składu Komisji Wspólnej – przyczyniając się do zintensyfikowania myślenia o potrzebie zmian w ustalonej wiele lat temu konstrukcji

tego ciała. Myślenie to przejawiało się jednak już wcześniej – wyraźnie po 2015 r., w związku z obchodzeniem obowiązku zapewnienia uczestnictwa strony samorządowej Komisji Wspólnej w opiniowaniu projektów aktów normatywnych dotyczących samorządu w ramach ogólnego ograniczania możliwości jego działania.

Do 2015 r. wypowiedzi doktryny na temat Komisji Wspólnej mogły ograniczać się w istocie do przedstawiania genezy Komisji, analizy rozwiązań ustawowych na tle ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego oraz prób scharakteryzowania działalności Komisji³. Później natomiast w coraz większym stopniu zauważano braki dotychczasowych unormowań, a tym samym potrzebę ich zmian. W 2019 r. podniesiono, że pomijanie Komisji Wspólnej w procedurze legislacyjnej przez nadużywanie projektów poselskich „nie pokazuje tylko i wyłącznie słabości strony rządowej, ale pokazuje również słabość instytucjonalną samej Komisji Wspólnej, a przede wszystkim kulejącą podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego”⁴. Dokonanie szerokiej zmian ustawowych, które umożliwiłyby Komisji Wspólnej odgrywanie roli rzeczywistej reprezentacji samorządu wobec organów innych władz publicznych, tym bardziej musiało stać się przedmiotem postulatów i propozycji po nowelizacji z 13.07.2023 r.⁵

Postulaty zostały zebrane i usystematyzowane w ramach prac grupy ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego – która zainicjowała też prace nad gruntowną nowelizacją ustawy o Komisji

² Ustawa z 13.07.2023 r. o zmianie ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. poz. 1821), dalej nowelizacja z 13.07.2023 r.

³ W szczególności: H. Izdebski, *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013/12; R. Gawłowski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współdziałania w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015/12; I. Zachariasz, *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015/12.

⁴ J. Przedzińska, M. Szwał, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – w stronę upodmiotowienia samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019/4, s. 166.

⁵ D. Sześciło, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu: potrzeba nowej formuły*, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-potrzeba-nowej-formuly/ (dostęp: 26.11.2023 r.).

Wspólnej, przy wyjściowym założeniu pozostawania w ramach aktualnego brzmienia Konstytucji RP. W niniejszym artykule przedstawiony jest aktualny merytoryczny efekt tych prac. Zamiast roboczego tekstu projektu nowelizacji, który pozostaje przedmiotem dyskusji z udziałem zainteresowanych środowisk samorządowych, przedstawione są podstawowe kierunki proponowanych rozwiązań wraz z dotyczącymi ich, jeżeli takie się ujawniły, dylematami. Publikacja stanowi zaproszenie wszystkich zainteresowanych do udziału w wypracowaniu nowego ustrojowego kształtu Komisji Wspólnej, w tym coraz bardziej koniecznego instytucjonalnego wyodrębnienia strony samorządowej Komisji.

Przyjęta została koncepcja wprowadzenia zmian do ustawy z 2005 r., a nie stworzenia nowej ustawy. Wynika to zarówno z przekonania o wyrażeniu w ten sposób woli kontynuowania tradycji i niekwestionowanego dorobku Komisji Wspólnej, jak i z przyczyn natury praktycznej, w szczególności braku potrzeby redagowania na nowo sformułowań, które sprawdziły się przez prawie dwie dekady (a dotyczy to przecież nie tylko znacznej części tekstu o przedstawicielach RP w Komitecie Regionów UE) oraz, jak można sądzić, ugruntowanego przyzwyczajenia środowisk samorządowych do zakresu i struktury obecnego tekstu.

2. Ustrojowa rola Komisji Wspólnej i strony samorządowej Komisji

Zgodnie z Konstytucją RP samorząd terytorialny stanowi, szczególnie ważną z punktu widzenia zaspokajania potrzeb obywateli (i pozostałych mieszkańców), część systemu władz publicznych. Ma on wykonywać istotną część zadań publicznych – mowa o zadaniach własnych, obok których są również zlecone zadania państwowe – w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej). Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁶,

która w odniesieniu do RP obejmuje również samorząd regionalny, czyli samorząd wojewódzki⁷, definiuje samorząd terytorialny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (art. 3 ust. 1). W ten sposób wyznaczona jest rola samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych RP.

Ustawodawstwo, a tym bardziej praktyka (przede wszystkim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych), do 2015 r. nie w pełni zapewniały możliwość odgrywania tej roli; może o tym świadczyć znamienna krytyka Michała Kuleszy z 2009 r.⁸ Rola ta stała się jednak dopiero w latach 2016–2023 systematycznie podważana i zagrożona przez ustawodawstwo, a tym bardziej przez praktyki (przede wszystkim już administracyjne i finansowe). Komisja Wspólna – ściślej jej strona samorządowa – wywodząc się z pomocniczego organu Rady Ministrów, z istoty swojej nie mogła stać się „hamulcowym” niekorzystnych zmian recentralizacyjnych.

Stwierdzając, że hamować niekorzystne faktyczne zmiany o charakterze ustrojowym przeprowadzane po 2015 r. coraz trudniej przychodziło nawet organom formalnie wyposażonym w niezależność, nie można jednak nie zauważyć, że samorząd terytorialny nie miał – choć planowali to w 1990 r. autorzy jego restytucji⁹ – i nie ma reprezentacji ogólnokrajowej, która miałaby legitymację wystarczającą do tego, aby można ją było określić jako „samorząd samorządu

⁷ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 27.

⁸ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych naukach uczonych administratywiści* – najnowszy przedruk w: „Samorząd Terytorialny” 2023/1–2.

⁹ Zob. np. J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniach jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015/1–2, s. 14 i 16 oraz J. Stępień, *Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 latach doświadczeń)* [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowskiej, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023, s. 69 i n.

⁶ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

terytorialnego” i by nie można było jej pominąć w działaniach organów władz publicznych dotyczących samorządu.

Jest oczywiste, że sama zmiana przepisów polegająca na nadaniu Komisji Wspólnej, a w niej stronie samorządowej, cech „samorządu samorządu terytorialnego” nie wystarczy do zapobieżenia kontynuacji recentralizacji czy, tym bardziej, cofnięciu jej wyrazów i efektów. Zapewnienie samorządowi możliwości odgrywania roli przepisanej w Konstytucji i w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego – innymi słowy, usunięcie podstaw „kulejącej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego” – wymaga kompleksowych zmian, zarysowanych zresztą w licznych dokumentach i publikacjach, nierzadko z zastosowaniem określenia „trzeci etap reformy samorządowej”¹⁰. Zmiany dotyczące Komisji Wspólnej powinno się uważać za integralną część tych zmian – i to część, której zrealizowanie może ułatwić wiele innych działań (re)reformatorskich.

Proponowane modyfikacje ustawy zaczynają się od zmiany określenia Komisji Wspólnej w art. 2 ust. 1; w szerszym niż dotychczasowym ujęciu tego przepisu Komisja stanowiłaby forum dialogu, współpracy i wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w sprawach ważnych dla polityki państwa oraz interesów wspólnot samorządowych – problemy i sprawy należące do zakresu działania Komisji Wspólnej byłyby dalej jednolicie określane jako „dotyczące problematyki samorządu terytorialnego”, co ułatwiałoby identyfikację przedmiotu konkretnych uprawnień Komisji. Od razu też (nowy przepis ust. 4 w art. 2) podkreślono by nadanie nowego, odrębnego statusu instytucjonalnego, a zatem i ustrojowego, stronie samorządowej Komisji Wspólnej: reprezentuje ona samorząd terytorialny wobec organów władzy państwowej oraz wykonuje zadania określone w ustawie

i w przepisach odrębnych. Powinno być przy tym oczywiste, że reprezentacja, o której mowa, nie wyklucza reprezentacji interesów jednostek samorządu poprzez, będące skutkiem skorzystania przez nie z prawa zrzeszania się zagwarantowanego w art. 172 ust. 1 Konstytucji RP, organizacje samorządowe, w szczególności ogólnokrajowe organizacje, które na podstawie ustawy korzystają obecnie z prawa wyznaczania członków strony samorządowej Komisji Wspólnej.

Wyliczenie zadań Komisji Wspólnej w art. 3, obecnie mające charakter zamknięty, uzyskałoby, przez dodanie na początku wyrazów „w szczególności”, charakter przykładowy; byłoby przy tym uzupełnione o rozpatrywanie rocznych sprawozdań: o stanie finansów jednostek samorządu terytorialnego oraz o wykonywaniu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, przedstawianych, odpowiednio, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej w terminie 4 miesięcy po upływie roku, za który przedstawiane jest sprawozdanie, oraz o zapoznawanie się z informacją, o której mowa w art. 18 ust. 4 ustawy z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹¹, w zakresie prac legislacyjnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego.

Doszłoby do istotnego skonkretyzowania i rozwinięcia dotychczasowych uprawnień opiniodawczych Komisji Wspólnej jako ciała składającego się z przedstawicieli strony rządowej i – szczególnie w tym zakresie istotnej – strony samorządowej. Służyłoby to jednocześnie jako sposób skonkretyzowania na poziomie krajowym zasady wyrażonej w art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego: społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile

¹⁰ Por. np. H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy*, „Samorząd Terytorialny” 2020/3, s. 30 i n. oraz wypowiedzi w: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023.

¹¹ Ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395 ze zm.).

jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

I tak, przy pozostawieniu dotychczasowego brzmienia ust. 1 i 2 w art. 7 (zgodnie z którymi to przepisami Komisja wyraża opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony, przy czym opinia może zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych, natomiast w braku uzgodnienia każda ze stron przedkłada swoje stanowisko) i przy zmianie brzmienia ust. 3 dotyczącego działania Komisji lub jej strony samorządowej w razie ustawowego obowiązku zasięgnięcia opinii (obowiązek zasięgnięcia opinii może być sformułowany także w samej ustawie o Komisji, termin do wyrażenia opinii przedłużony z 30 do 60 dni), proponuje się dodanie nowych przepisów. Wprowadzono by zatem:

- prawo strony samorządowej Komisji Wspólnej do złożenia w terminie 15 dni od dnia doręczenia projektu mającego być przedmiotem opinii wniosku do podmiotu, który zwrócił się do Komisji Wspólnej o wyrażenie opinii przez tę Komisję lub przez stronę samorządową, o przedłużeniu terminu wyrażenia opinii, nie dłużej jednak niż o 30 dni, a organ nie mógłby odmówić uwzględnienia tego wniosku, chyba że przeciwko uwzględnieniu przemawiałby ważny interes państwowy;
- obowiązek, odpowiednio, Komisji Wspólnej lub jej strony samorządowej zasięgnięcia – w terminie wyrażenia opinii – opinii ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego mających prawo przedstawiania kandydatur członków strony samorządowej;
- możliwość przeprowadzenia przez Komisję lub jej stronę samorządową wysłuchania publicznego w celu uzyskania opinii jednostek samorządu terytorialnego i ich zrzeszeń, związków metropolitalnych oraz zaproszonych organizacji przedsiębiorców i organizacji pozarządowych.

Przyjęcie proponowanych zmian brzmienia dalszych przepisów ustawy oraz ich uzupełnienia oznaczałoby już nie tylko rozwinięcie

opiniodawczych uprawnień Komisji Wspólnej lub jej strony samorządowej, ale i przyznanie – i to przede wszystkim stronie samorządowej – uprawnień inicjatywnych. Proponuje się zatem, odpowiednio przejmując przy tym niektóre rozwiązania ustawy z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego¹² dotyczące uprawnień strony pracowników i strony pracodawców:

- przyznanie Komisji Wspólnej prawa wyrażania, w tym z własnej inicjatywy, opinii w przedmiocie pozarządowych projektów ustaw, dotyczących problematyki samorządu terytorialnego – co umożliwiłoby istotne wykroczenie przez Komisję poza pierwotną rolę organu pomocniczego Rady Ministrów;
- nałożenie na podmiot, który jest ustawowo zobowiązany do zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub jej strony samorządowej, a opinii tej nie uwzględnił lub dokonał istotnych zmian w projekcie w stosunku do opiniowanego projektu, obowiązku przedstawienia swojego stanowiska Komisji Wspólnej, a jeżeli opinia dotyczyłaby projektu ustawy, Rada Ministrów przedstawiałaby ponadto swoje stanowisko w treści uzasadnienia projektu przedłożonego Sejmowi;
- nałożenie na członków Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych, w tym stanowisk Rządu do pozarządowych projektów ustaw, obowiązku przedstawiania Komisji Wspólnej do opiniowania projektów tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych, chyba że projekty te nie dotyczą problematyki samorządu terytorialnego;
- przyznanie stronie samorządowej Komisji Wspólnej prawa wystąpienia do podmiotu właściwego do przygotowania projektów dokumentów rządowych o uznanie, że projekt przygotowywany przez ten podmiot

¹²Ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.).

dotyczy problematyki samorządu terytorialnego – co oznaczałoby, że projekt stałby się następnie przedmiotem zaopiniowania w ramach Komisji Wspólnej;

- przyznanie stronie samorządowej prawa wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem o wniesienie, dotyczącego problematyki samorządu terytorialnego, projektu ustawy lub zmiany ustawy, albo do właściwego ministra z wnioskiem o wydanie lub zmianę innego aktu normatywnego dotyczącego problematyki samorządu terytorialnego – w tym strona samorządowa mogłaby załączyć do swojego wystąpienia projekt wnioskowanego aktu;
- przyznanie stronie samorządowej, w zakresie spraw dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, prawa wystąpienia: do Sejmu lub Senatu z wnioskiem o umożliwienie przedstawienia Sejmowi lub Senatowi istotnych informacji z zakresu tej problematyki; do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o wydanie interpretacji ogólnej w przypadku niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych, wydanych przez organy podatkowe w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach przyszłych oraz w takich samych stanach prawnych;
- ustalenie, że projekty dokumentów rządowych przedstawia się do zaopiniowania Komisji Wspólnej po przeprowadzeniu odpowiednich dla projektu konsultacji i uzgodnień, niezależnie od możliwości udziału Komisji Wspólnej lub jej strony samorządowej w konsultacjach.

Proponowane w ten sposób zwiększenie ustrojowej roli Komisji Wspólnej i jej strony samorządowej łączyłoby się z otwarciem na inne

niz rządowe organy władzy publicznej. Jednym z wyrazów otwarcia byłoby wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym na posiedzenia Komisji Wspólnej i posiedzenia strony samorządowej zapraszani byłoby i mogliby brać w nich udział z głosem doradczym przedstawiciele: Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Otwarcie – niezbędnemu – na opinię publiczną służyłoby z kolei obowiązek udostępniania protokołów z posiedzeń Komisji Wspólnej i jej strony samorządowej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Komisji. Otwarcie i na inne organy władzy publicznej, i na opinię publiczną byłoby zarazem wzmocnione przez nową redakcją art. 11 ust. 3: współprzewodniczący Komisji Wspólnej mogliby zapraszać do udziału w pracach Komisji strony samorządowe oraz stałe i doraźne zespoły, z głosem doradczym, przedstawiciele administracji rządowej, samorządu terytorialnego, innych organów władzy publicznej oraz innych organizacji i instytucji, w szczególności organizacji pozarządowych i organizacji przedsiębiorców.

3. Zapewnienie zdolności odgrywania roli ustrojowej przez Komisję Wspólną i jej stronę samorządową

Komisja Wspólna i jej strona samorządowa nie mogłyby odgrywać nakreślonej powyżej roli ustrojowej, odzwierciedlającej rolę, jaką ma w systemie władz publicznych RP odgrywać samorząd terytorialny, bez zapewnienia im odpowiednich warunków funkcjonowania. Warunki te sprowadzają się do zapewnienia odpowiedniego zaplecza eksperckiego, finansowego, organizacyjnego, technicznego i kancelaryjno-biurowego Komisji i strony samorządowej – przy zwiększeniu, odpowiednio do proponowanej pozycji strony samorządowej, roli współprzewodniczącego Komisji ze strony samorządowej, który reprezentowałby tę stronę w sprawach przekazanych jej przez ustawę o Komisji lub przepisy odrębne, oraz roli, wyznaczonego przez tego współprzewodniczącego, jednego z dwóch sekretarzy Komisji, który

zapewniałby, wykonując zadania przy pomocy sekretariatu Komisji i działając w porozumieniu z drugim sekretarzem (zapewniającym obsługę organizacyjną prac Komisji Wspólnej i jej zespołów problemowych), obsługę organizacyjną prac strony samorządowej.

Celem zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania należałoby nadać nowe brzmienie art. 18 ust. 1 ustawy, podkreślającego znaczenie zaopatrzenia w odpowiednie środki finansowe i uwzględniającego zwiększoną rolę strony samorządowej: „Obsługę finansową, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową Komisji wspólnej, strony samorządowej, zespołów i sekretariatu zapewnia, z uwzględnieniem art. 15 ust. 4” – czyli nowego przepisu dotyczącego sekretarza wyznaczonego przez współprzewodniczącego reprezentującego stronę samorządową – „urząd obsługujący ministra właściwego do spraw administracji publicznej”.

W odniesieniu do zaplecza eksperckiego, nie byłoby zapewne wątpliwości co do potrzeby nowej redakcji art. 11 ust. 3 ustawy: każdemu ze współprzewodniczących (w porozumieniu z drugim współprzewodniczącym), a nie tylko współprzewodniczącemu reprezentującemu stronę rządową, zapewnia się możliwość powoływania ekspertów Komisji oraz zlecenia wykonania ekspertyz na rzecz Komisji lub, co też byłoby *novum*, danej strony.

Dyskusyjne jest natomiast, rozważane w toku prac nad projektem, ustawowe uczynienie zapleczem eksperckim Komisji Wspólnej i jej strony samorządowej – w skrajnych propozycjach także zapleczem organizacyjnym, technicznym i kancelaryjno-biurowym – Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, utworzonego na mocy zarządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 3.09.2015 r.¹³ jako państwowa jednostka budżetowa. Należy bowiem mieć na uwadze, nie biorąc już pod uwagę samej oceny efektów działania tego Instytutu,

to, że jego siedzibą jest Łódź i że w pewnym stopniu działa on już na rzecz regionu łódzkiego. Można zatem rozważać również inne rozwiązania, w tym przyjęcie ogólnego przepisu, zgodnie z którym członkowie strony samorządowej wchodziłoby, jeżeli wyraziliby taką wolę, w skład organów opiniodawczych i doradczych państwowych jednostek budżetowych powołanych w celu wykonywania zadań związanych z prowadzeniem badań i analiz w zakresie samorządu terytorialnego. Przepis ten mógłby mieć ogólniejsze zastosowanie, niezależne od decyzji, jakie mogą zostać podjęte wobec i samego Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, i ogólnie jednostek budżetowych, nie instytutów badawczych, mających w nazwie „Narodowy Instytut”, a tworzonych w znacznej ilości w ostatnim okresie.

4. Zwiększenie reprezentatywności Komisji – strona samorządowa jako „samorząd samorządu”

Już od kilku lat pojawiają się propozycje zwiększenia reprezentatywności strony samorządowej Komisji Wspólnej poprzez wprowadzenie wyboru jej członków przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym przez organy stanowiące¹⁴. Nie bez wpływu na rozważanie tej materii pozostawała coraz większa po 2015 r. marginalizacja znaczenia Komisji Wspólnej¹⁵, odpowiadająca postępującemu ograniczaniu roli samorządu terytorialnego. Pierwsza – i, jak dotąd, jedyna – nowelizacja ustawy o Komisji Wspólnej z 13.07.2023 r., prowadząca do rozszerzenia, praktycznie ustalonego przed 2005 r., grona reprezentowanych

¹⁴ Por. P. Sularz, *Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd-samorząd czy rząd-organizacje jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017/3, s. 114 i n.; J. Przedzińska, M. Szwał, *Komisja Wspólna...*, s. 177.

¹⁵ Por. J. Przedzińska, *Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu w kształtowaniu zasad wsparcia finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach Funduszu Inwestycji Lokalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis nr 4058. Prawo” 2021/333, s. 423 i n.

¹³ Zarządzenie nr 36 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 3.09.2015 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” (Dz.Urz. MAiC poz. 56 ze zm.).

w niej ogólnokrajowych organizacji samorządowych, w tym o niebędące organizacją porozumienie ośmiu (aktualnie) regionalnych zrzeszeń samorządowych, stało się tym silniejszą przesłanką rozważania rewizji dotychczasowego mechanizmu kształtowania składu strony samorządowej Komisji Wspólnej¹⁶.

Konieczne jest przy tym podkreślenie, że trudno byłoby, aby propozycjom zwiększenia roli Komisji Wspólnej, a w jej ramach nadania swoistej instytucjonalnej odrębności strony samorządowej, nie towarzyszyło poszukiwanie sposobów zwiększenia reprezentatywności strony samorządowej – tak, by miała cechy, odpowiadającego konstytucyjnej pozycji samorządu terytorialnego, „samorządu samorządu”. Wobec różnego stopnia reprezentatywności reprezentowanych organizacji pozarządowych, a do tego przynależności części jednostek samorządu terytorialnego do więcej niż jednej organizacji, cech takich stronie samorządowej Komisji Wspólnej w obecnym jej modelu przypisać nie można.

Zarazem za punkt wyjścia poszukiwań powinno się uznać przyjęcie dwóch założeń. Po pierwsze, nie można przeprowadzać rewolucji polegającej na całkowitym odrzuceniu wykorzystywania doświadczeń i potencjału ogólnokrajowych organizacji samorządu terytorialnego, które – w ramach ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów – kształtują skład strony samorządowej Komisji. Po wtóre, wykluczyć się powinno możliwość, o której przypomniano, dokonując nowelizacji ustawy o Komisji Wspólnej, manipulowania składem Komisji poprzez zmiany ustawowe i idące za nimi zmiany rozporządzenia Rady Ministrów; wybór członków strony samorządowej przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego byłby najlepszym sposobem zapobieżenia zewnętrznej ingerencji w reprezentację samorządu wobec władz publicznych.

Istnieje zatem potrzeba wypracowania rozwiązania pośredniego, które opierałoby się w maksymalnym możliwym stopniu na równoczesnym odwoływaniu się do treści wynikających

z obu założeń. Zdawać sobie przy tym trzeba sprawę nie tylko z tego, że będą – bo już są – głosy za utrzymaniem modelu dotychczasowego, mimo że mogłoby ono przekreślić całą ideę zwiększenia ustrojowej roli Komisji Wspólnej, w tym instytucjonalnego wyodrębnienia strony samorządowej, ale i z trudności w znalezieniu odpowiedniej równowagi między treściami wynikającymi z jednego i drugiego założenia. Nawet przy znalezieniu równowagi w odniesieniu do ogólnego modelu nowego rozwiązania mogą wystąpić różne zdania co do tego, czy – a jeżeli tak, to jak – dokonać podziału mandatów w stronie samorządowej pomiędzy różne (jak różne?) grupy jednostek samorządu terytorialnego, jak również co do tego, czy wyboru członków reprezentacji samorządowej w Komisji dokonywałyby organy stanowiące, czy organy wykonawcze poszczególnych jednostek samorządu.

Rozwiązanie wszystkich tych dylematów wymaga gruntownej dyskusji. Wyobrazić sobie można wiele wariantów rozwiązań, lecz obecne przedstawianie ich wszystkich, o ile możliwe, uznać trzeba za niecelowe. Za punkt wyjścia dyskusji można by zatem uznać następującą treść roboczo zaproponowanych przepisów ustawy, które zastąpiłyby treści wyrażone w art. 5 i 6 ustawy z 2005 r.

Stronę samorządową stanowiliby, co do zasady w liczbie maksymalnie zbliżonej do obecnej, przedstawiciele wybierani w – traktowanych, co istotne, rozłącznie – grupach jednostek samorządu terytorialnego, tj. przedstawiciele: gmin nieposiadających statusu miasta (zgłoszona została propozycja odrębnej reprezentacji gmin nieposiadających statusu miasta, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin – czyli tzw. gmin wiejsko-miejskich), gmin posiadających status miasta (z wyłączeniem miast na prawach powiatu), gmin będących miastami na prawach powiatu (z wyłączeniem gmin liczących powyżej 300 tys. mieszkańców), gmin liczących powyżej 300 tys. mieszkańców i wreszcie województw.

Przedstawiciele ci – członkowie strony samorządowej – byłiby wybierani w ramach grup

¹⁶ D. Sześciło, *Komisja Wspólna...*

przez organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, większością głosów, przy czym każdej jednostce w ramach grupy przysługiwałby jeden głos (rozważane było przypisywanie dodatkowych głosów jednostkom o odpowiednio większej liczbie mieszkańców, lecz z pomysłu tego zrezygnowano). Wybory, które mogłyby być przeprowadzone przy wykorzystaniu instrumentów informatycznych, odbywałyby się w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia i podania do publicznej wiadomości wyników wyborów do rad, o której mowa w art. 382 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁷. Wybór następowalby na pięcioletnią kadencję, rozpoczynającą się z dniem następującym po upływie powyższego terminu. Kandydaci, którzy uzyskali w wyborach kolejną najwyższą liczbę głosów po kandydatach wybranych na członków, staliby się zastępcami członków strony samorządowej.

Prawo do zgłaszania kandydatów na członków strony samorządowej w ramach grupy miałyby jedynie – co stanowiłoby jeden z aspektów maksymalnego zachowywania utrwalonej zasady wpływu dobrowolnych korporacji samorządowych na skład Komisji – ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana – poza przejściem od wyznaczania członków do wysuwania kandydatur członków – polegałaby na ujednoczeniu kryteriów, których spełnienie powodowałoby możliwość korzystania z prawa zgłaszania kandydatów. Te kryteria to ustawowy wymóg „3 x 10³”: zrzeszanie jednostek samorządu terytorialnego z co najmniej 10 województw, w tym co najmniej 10% jednostek samorządu terytorialnego grupy albo 10% mieszkańców grupy. Organizacja nie mogłaby przy tym zgłosić większej liczby kandydatów niż, powiększona o połowę, łączna liczba członków i zastępców członków strony samorządowej grupy – chodzi o to, by w razie, co wydaje się możliwe, równoczesnego wystąpienia kilku organizacji, nie doszło do nadmiernego rozproszenia głosów i narażenia się przez

to na argument niewielkiej reprezentatywności przedstawicieli danej grupy w składzie Komisji Wspólnej.

W pierwszych wyborach odbywanych na podstawie proponowanej ustawy kandydatów zgłaszałyby jednak, odpowiednio do unormowania przejściowego, organizacje obecnie reprezentowane w Komisji Wspólnej. Zapewniłoby to z jednej strony maksymalną kontynuację dotychczasowych rozwiązań, a z drugiej strony niezbędny czas na ewentualne, w większości przypadków nie tak znaczne, dostosowanie się obecnych organizacji do nowych rozwiązań ustawowych, opartych na jednolitych zasadach, a być może również powstanie nowych organizacji spełniających wymogi „3 x 10³”.

Za konieczne należy uznać uregulowanie statusu członka strony samorządowej – również w celu nadania funkcji członka odpowiedniej rangi ustrojowej. Obecnie spotykane są głosy o braku aktywności części reprezentantów samorządu w Komisji Wspólnej, a oczekiwać się powinno poważnego traktowania mandatu uzyskanego od jednostek samorządu, nie tylko zaś ich organizacji.

Kandydaci na członków strony samorządowej powinni zatem spełniać warunki określone dla prawa wybieralności w wyborach wójta. Współprzewodniczący Komisji Wspólnej reprezentujący stronę samorządową stwierdzałby wygaśnięcie mandatu członka strony samorządowej w przypadku śmierci, złożenia rezygnacji, utraty prawa wybieralności, ale też nieuczestniczenia w pracach Komisji Wspólnej przez okres dłuższy niż 6 miesięcy oraz odwołania. Odwołanie mogłoby nastąpić z ważnych przyczyn, na – zawierający uzasadnienie – wniosek organizacji, która zgłosiła kandydata wybranego na członka strony samorządowej, bezwzględną większością głosów organów stanowiących grupy, w ramach której został on wybrany. W przypadku wygaśnięcia mandatu członka strony samorządowej, jego mandat obejmowałby zastępca członka.

Przyjęcie powyższych – bądź innych, lecz również odmiennych od rozwiązań dotychczasowych – propozycji spowodowałoby konieczność dokonania odpowiednich zmian również

¹⁷ Ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408).

w art. 20 ust. 1 omawianej ustawy. Jeżeli chce się zwiększyć reprezentatywność strony samorządowej Komisji Wspólnej, nie jest możliwe – a takie propozycje pojawiły się już w dyskusji – zachowanie dotychczasowego brzmienia powołanego przepisu ustawy albo unormowanie materii reprezentacji polskiego samorządu w Komitecie Regionów UE w odrębnej ustawie, w oderwaniu od rozwiązań przyjętych dla Komisji Wspólnej.

W konsekwencji zgodnie z prezentowanym roboczym projektem Rada Ministrów na liście kandydatów do Komitetu Regionów UE, przedkładanej Radzie Unii, umieszczałyby kandydatów na członków i kandydatów na zastępców członków, wyznaczonych przez stronę samorządową Komisji Wspólnej spośród kandydatów przedstawionych przez organizacje, mających prawo zgłaszania kandydatów na członków strony samorządowej, w liczbie ustalonej dla odpowiednich grup jednostek samorządu.

5. Inne zmiany ustawowe niezbędne do zrealizowania przedstawionych propozycji

Do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego odnoszą się przepisy niektórych innych ustaw, które wymagałyby zmiany w razie przyjęcia proponowanych zmian w ustawie o Komisji. O ile potrzeba zmian przejściowych przepisów (art. 2 i 3) nowelizacji z 13.07.2023 r. zależałaby od czasu, w jakim przyjęte zostałyby omawiane tu propozycje, o tyle za niewątpliwą trzeba uznać potrzebę zmiany brzmienia odpowiednich przepisów zawartych co najmniej w ustawie z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁸ i w ustawie z 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹⁹.

Zmiany w pierwszej z tych ustaw polegałyby na:

- rozszerzeniu przykładowego wyliczenia podmiotów, z którymi powinny być konsultowane: projekt koncepcji rozwoju kraju, projekty strategii rozwoju oraz projekty polityk publicznych – o organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1);
- wprowadzeniu wymogu przyjęcia przez Radę Ministrów koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategii rozwoju po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej (art. 8b ust. 2, art. 12a ust. 3 i art. 14 ust. 5).

Z kolei w ustawie o finansach publicznych nałożone zostałyby obowiązki:

- na Ministra Finansów – przedstawienia Radzie Ministrów projektu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektu ustawy budżetowej, jak również projektu ustawy dotyczącej szczególnych rozwiązań służących realizacji ustawy budżetowej na dany rok (tzw. ustawy o budżecie)²⁰ po zasięgnięciu opinii strony samorządowej Komisji Wspólnej, wraz z tą opinią (art. 106 ust. 1, dodany art. 139 ust. 1a i ust. 3);
- na Radę Ministrów – dołączenia do przedkładanego Sejmowi projektu ustawy budżetowej opinii strony samorządowej Komisji Wspólnej, wraz z opinią tej strony o projekcie ustawy o budżecie (dodany art. 142 ust. 4).

Przyjęcie powyższych propozycji zmian w innych ustawach wzmocniłoby, stanowiąc podstawowy cel i kierunek rozważanych zmian w ustawie o Komisji Wspólnej, nadanie stronie samorządowej Komisji Wspólnej cech „samorządu samorządu”.

¹⁸ Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

²⁰ W polskim języku prawnym nie ma, stosowanego w języku prawniczym i w języku powszechnym, terminu „ustawa o budżecie”; przyjęto określenie odpowiadające tytułom takich ustaw uchwalanych od 2015 r. (por. D. Łukowski, *Ustawa o budżecie w systemie gospodarki finansowej państwa. Charakter prawny i funkcje instytucji*, „Państwo i Prawo” 2021/7).

Abstract

Thirty years of the Joint Government and Territorial Self-Government Commission. Proposals for changes to the Act on the Joint Commission and on the representatives of the Republic of Poland in the Committee of the Regions of the European Union

Professor dr hab. Hubert Izdebski – is a correspondent member of the Polish Academy of Sciences, head of the Department of the Public and International Law at the SWPS University of Social Sciences and Humanities in Warsaw and a legal counsel at the I&Z law firm. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3390-4167>; e-mail: hizdebski@swps.edu.pl

Thirty years of operation of the Joint Government and Territorial Self-Government Commission, for 18 years based on an Act which describes the Commission as a forum for developing a common position of central government and territorial self-government, requires consideration of the need and possibility of amending the Act of 6 May 2005 in the light of both the experience arising from the functioning the Commission itself, as well as the fact that the position of territorial self-government has weakened in recent years in the system of public authorities as a result of legislative changes and, primarily the practices of the previous government. The 2005 Act very recently received a controversial amendment for the first time, which however did not change the principles largely adopted from the beginning. The article is devoted to a discussion on the proposal of a significant amendment to the Act developed as a part of the work of the Stefan Batory Foundation. Their direction can be described as strengthening the role of the territorial self-government side of the Commission, turning it into a kind of 'self-government's self-government', including with regard to presenting candidates to become members and deputy members of the Polish representation in the Committee of the Regions of the European Union. This would require the territorial self-government side to be assured of the ability to be elected (the election of members by the decision-making bodies of territorial self-government units), and this could mean a change in the role of the national self-government representations – from appointing representatives to the territorial self-government side of the Joint Commission to nominating candidates for members of the Commission on an exclusive basis.

Keywords: territorial self-government, national self-government representations, territorial self-government units, Committee of the Regions of the European Union

Bibliografia/References

- Gawłowski R., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współudziału w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015/12
- Izdebski H., *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013/12
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020
- Izdebski H., *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy*, „Samorząd Terytorialny” 2020/3
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratystów – najnowszy przedruk w: „Samorząd Terytorialny” 2023/1–2*
- Łukowiak D., *Ustawa o budżecie w systemie gospodarki finansowej państwa. Charakter prawny i funkcje instytucji*, „Państwo i Prawo” 2021/7

- Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023
- Przedańska J., *Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu w kształtowaniu zasad wsparcia finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach Funduszu Inwestycji Lokalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis nr 4058. Prawo” 2021/333
- Przedańska J., Szwał M., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – w stronę upodmiotowienia samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019/4
- Stępień J., *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniach jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015/1–2
- Stępień J., *Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 latach doświadczeń)* [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023
- Sularz P., *Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd-samorząd czy rząd-organizacje jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017/3
- Sześciło D., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu: potrzeba nowej formuły*, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-potrzeba-nowej-formuly/
- Zachariasz I., *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015/12