

# Anastazja Gajda

---

## Komentarz do ustawy z 6.5.2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/3, 267-293

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Anastazja Gajda\**

**KOMENTARZ DO USTAWY Z 6.5.2005 R.  
O KOMISJI WSPÓLNEJ RZĄDU  
I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
ORAZ O PRZEDSTAWICIELACH  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
W KOMITECIE REGIONÓW UNII EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>**

1. Podstawą uchwalenia ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (dalej: ustawa) był projekt rządowy z 6.10.2004 r.<sup>2</sup> Ustawa została uchwalona przez Sejm 15.4.2005 r. Po niewielkich zmianach zaproponowanych uchwałą Senatu z 28.4.2005 r., z których większość została przyjęta przez Sejm 6.5.2005 r., ustawa została podpisana przez Prezydenta RP 12.5.2005 r. Weszła w życie 23.6.2005 r.

2. Komentowana ustawa ma na celu uregulowanie dwóch istotnych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce kwestii:

- zasad funkcjonowania i trybu wyłaniania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja Wspólna),
- zasad związanych z wyłanianiem kandydatów na przedstawicieli polskich jednostek samorządu terytorialnego do Komitetu Regionów Unii Europejskiej (dalej: Komitet Regionów).

---

\* Dr Anastazja Gajda – Katedra Prawa Europejskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 90 z 23.5.2005 r., poz. 759.

<sup>2</sup> Zob. druk sejmowy nr 3347.

3. Dotychczas podstawę prawną funkcjonowania Komisji Wspólnej stanowiło rozporządzenie Rady Ministrów z 5.2.2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>3</sup>, wydane na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów<sup>4</sup>.

Zgodnie z tym rozporządzeniem Komisja Wspólna stanowi zinstytucjonalizowane forum współpracy samorządu terytorialnego i rządu. Jej celem jest „wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w sprawach ważnych z punktu widzenia polityki państwa oraz zadań samorządu terytorialnego” (§ 2).

Komisja Wspólna działa przy Radzie Ministrów. Składa się z upoważnionych przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i reprezentacji samorządu terytorialnego w liczbie ustalonej na zasadzie parytetu. Rząd w Komisji Wspólnej reprezentuje 12 przedstawicieli powołanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a także przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, którego zadaniem jest „zapewnienie bezpośredniego wpływu Prezesa Rady Ministrów na organizację prac programowych i kontrolę wykonywania zobowiązań administracji rządowej, podejmowanych w ramach pracy Komisji” (§ 5 ust. 2 i 3). 12 przedstawicieli samorządu terytorialnego w Komisji Wspólnej to reprezentanci ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego (po dwie osoby): Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw Rzeczypospolitej (§ 5 ust. 4).

Komisja obraduje na posiedzeniach plenarnych oraz w zespołach problemowych (§ 3 ust. 1). Do zadań Komisji należy m.in. „inicjowanie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, analizowanie informacji o przygotowywanych aktach prawnych, programach rządowych i innych dokumentach dotyczących problematyki samorządu terytorialnego oraz prognozach ich skutków finansowych, (...) określenie zadań administracji publicznej związanych z przygotowaniem struktur samorządu terytorialnego do procesu integracji z Unią Europejską i zagwarantowania polskich interesów narodowych w ramach tego procesu” (§ 2).

---

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 13, poz. 124 z późn. zm.; rozporządzenie to uchyliło poprzednio obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z 15.7.1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 558 z późn. zm.

<sup>4</sup> T.j.: Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

Status prawny Komisji Wspólnej budzi wiele wątpliwości. Z punktu widzenia obecnego uregulowania konstytucyjnego wynika to z roli samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych (w szczególności z zasady pomocniczości i jej aspektu w postaci zasady domniemania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego oraz z zasady współdziałania władz publicznych)<sup>5</sup>. Funkcjonowanie Komisji Wspólnej na podstawie przepisów ustawy o Radzie Ministrów oznacza bowiem, że wbrew zasadom Konstytucji (por. w szczególności art. 15 ust. 1, art. 16 i art. 163) samorząd terytorialny jest rozumiany nie jako podstawowy element konstrukcyjny systemu władz publicznych, lecz jako „zainteresowana instytucja lub środowisko społeczne” (por. art. 13 ustawy o Radzie Ministrów). Komisja Wspólna nie jest więc organem współpracy dwóch najistotniejszych operacyjnych struktur władzy wykonawczej, lecz występuje jako organ wewnętrzny Rady Ministrów (tak Komisję Wspólną określa tytuł III ustawy o Radzie Ministrów)<sup>6</sup>. Ponadto reforma ustrojowa samorządu terytorialnego z 1999 r. oraz przystąpienie Polski do UE 1.5.2004 r. spowodowały konieczność nadania nowych ram prawnych współpracy Rządu z samorządem terytorialnym zarówno w sprawach wewnętrznych, jak i w dziedzinie integracji europejskiej.

Do tej pory nie podjęto efektywnych działań, służących umocnieniu roli jednostek samorządu terytorialnego w krajowym procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie organom lokalnym i regionalnym prawa otrzymywania stosownych informacji o sprawach UE i podejmowanych w tym zakresie działaniach Rządu. Organy te powinny mieć także zapewnioną możliwość wyrażania swojej opinii w tych sprawach, które ich dotyczą. Partycypację organów samorządu lokalnego i regionalnego w procesach integracyjnych może zapewnić właśnie działalność Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Niecelowe wydaje się tworzenie nowego ciała, organu, bądź gremium, na forum którego gminy, powiaty i województwa (regiony) mogłyby opiniować projekty aktów UE, które dotyczą samorządu lokalnego i regionalnego. Komisja Wspólna (istniejąca od 22.7.1999 r.) powinna pozostać. Wydaje się ona być najwłaściwszym forum do uzgadniania stanowisk przedstawicieli władz samorządowych i rządu w sprawach europejskich. Oczywiście, że zakres jej zadań powinien być odpowiednio zmodyfikowany w związku z przystąpieniem Polski do Unii

---

<sup>5</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 233.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 233.

Europejskiej. Ponadto musiałyby się w niej znaleźć mechanizm współpracy jednostek samorządu terytorialnego i rządu w sprawach integracyjnych. Ważne jest także podniesienie rangi Komisji Wspólnej poprzez umocowanie jej działania w ustawie, a nie jak to ma miejsce obecnie w rozporządzeniu.

4. Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wymaga także określenia zasad związanych z wyłanianiem polskich przedstawicieli i ich zastępców do Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Powołany na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)<sup>7</sup> Komitet Regionów gwarantuje reprezentację interesów władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich UE oraz ich współuczestniczenie w procesie integracji europejskiej. Komitet posiada jedynie kompetencje doradcze i koncentruje się na wyrażaniu opinii w sprawie wpływu planowanych regulacji unijnych na interesy na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Obecnie Komitet Regionów składa się z 317 członków i takiej samej liczby ich zastępców. Tryb wyłaniania członków Komitetu Regionów nie jest poddany szczegółowej regulacji traktatowej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (dalej: TWE)<sup>8</sup> stanowi jedynie (por. art. 263 akapit 4), że członkowie Komitetu Regionów oraz równa liczba ich zastępców są mianowani na wniosek macierzystych państw przez Radę na okres 4 lat. Mandat członków jest odnawialny. Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, przyjmuje listę członków oraz zastępców członków, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich.

Ustalenie rozdziału miejsc pomiędzy różne przedstawicielstwa lokalne i regionalne jest sprawą danego państwa członkowskiego. Każde państwo członkowskie może bowiem samo bez jakiegokolwiek konsultacji z instytucjami Wspólnot oraz z innymi państwami członkowskimi samodzielnie przyjąć w dowolnym trybie odpowiednie rozwiązania. Jedyne warunki, jakie stawia prawo wspólnotowe członkom Komitetu Regionów, znaleźć można w art. 263 akapit 1 TWE: osoba będąca

---

<sup>7</sup> Traktat o Unii Europejskiej, tekst jednolity w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei O.J. 2002, C 325/1. Polskie tłumaczenie TUE dostępne na stronie internetowej [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl) oraz J. Barcz, A. Michoński, *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat Akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo polskie*, wyd. 2, Warszawa 2004.

<sup>8</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst jednolity w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei O.J. 2002, C 325/1. Polskie tłumaczenie TUE dostępne na stronie internetowej [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl) oraz J. Barcz, A. Michoński, op.cit.

członkiem Komitetu Regionów powinna posiadać mandat wyborczy społeczności lokalnej lub regionalnej, bądź być odpowiedzialna politycznie przed wybranym zgromadzeniem. Wymóg ten z pewnością nie obejmuje reprezentantów państwa (ze szczebla centralnego) lub grup interesu.

Bardzo istotną kwestią jest zatem działalność polskich reprezentantów organów regionalnych i lokalnych w Komitecie Regionów. W Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej (deklaracja nr 20 zawarta w dołączonym do Traktatu z Nicei Akcie Końcowym)<sup>9</sup> przewidziano dla Polski 21 miejsc i 21 zastępców członków. Taki sam przepis znalazł się także w Traktacie Akcesyjnym<sup>10</sup>.

Stosownie do art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Wynika z tego przepisu jednoznacznie, że tylko Radzie Ministrów przysługuje prawo do przedstawiania Radzie Unii Europejskiej listy 21 kandydatów na członków i 21 ich zastępców w Komitecie Regionów, którzy muszą być przedstawicielami wspólnot regionalnych i lokalnych, posiadającymi mandat wyborczy społeczności regionalnej (lokalnej), lub osobami odpowiedzialnymi politycznie przed wybieranymi organami samorządu terytorialnego.

Na posiedzeniu 6.1.2004 r. Rada Ministrów przyjęła dokument, w którym m.in. określono zasady i tryb wyłaniania kandydatów do Komitetu Regionów UE<sup>11</sup>. Zgodnie z tym rządowym dokumentem kandydaci do KR oraz kandydaci na zastępców członków w KR są zgłaszani do ministra spraw wewnętrznych i administracji. Na liście kandydatów na członków w Komitecie Regionów minister ten umieszcza odpowiednio: po jednej osobie z każdego województwa, wskazanej przez Sejmik Wojewódzki oraz po jednej osobie ze Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Powiatów, Związku Gmin i Unii Miasteczek, wyłonionych według procedur właściwych dla tych organizacji. Ostateczną decyzję o wyborze kandydatów podejmuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Komisji Europejskiej Sejmu RP.

Ten przedstawiony wyżej tryb wyłaniania kandydatów (oraz ich zastępców) do KR został jednak oprotestowany przez stronę samorzą-

---

<sup>9</sup> Declaration on the Enlargement of the European Union, O.J. 2001, C 80/84.

<sup>10</sup> Por. art.15 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii.

<sup>11</sup> Informacja na temat zasad i trybu wyłaniania kandydatów do instytucji Unii Europejskiej oraz harmonogram działań w tym zakresie, „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, nr 71, s. 7 i n.

dową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Strona samorządowa przedstawiła swoją propozycję rozdziału przypadających Polsce miejsc dla kandydatów na członków oraz zastępców na członków KR w ten sposób, że:

- Związek Województw wskazywałby 10 kandydatów i 10 zastępców kandydatów,
- Unia Metropolii Polskich – 2 kandydatów i 2 zastępców kandydatów,
- Związek Gmin Wiejskich RP – 2 kandydatów i 2 zastępców kandydatów,
- Związek Miast Polskich – 3 kandydatów i 3 zastępców kandydatów,
- Związek Powiatów Polskich – 3 kandydatów i 3 zastępców kandydatów,
- Unia Miasteczek Polskich – 1 kandydata i 1 zastępcę kandydata.

Ponadto strona samorządowa ma zadbać o reprezentowanie przez kandydatów na członków Komitetu Regionów i ich zastępców wszystkich województw. Przewodniczącym delegacji polskiej do Komitetu Regionów będzie członek Komitetu wskazany przez Związek Województw RP.

Ta propozycja strony samorządowej została zaakceptowana przez Radę Ministrów na posiedzeniu 10.2.2004 r.<sup>12</sup>. Po pozytywnym zaopiniowaniu kandydatów na członków i zastępców członków KR przez Komisję Europejską Sejmu RP<sup>13</sup> Rada Ministrów przedłożyła ich listę Sekretarzowi Generalnemu Rady UE. Następnie zostali oni mianowani przez Radę i od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w UE wchodzi w skład Komitetu Regionów.

Taki właśnie sposób wyłaniania kandydatów do Komitetu Regionów budzi pewne kontrowersje. Dobór kandydatów jest bowiem stosunkowo łatwo narażony na różnego rodzaju wypaczenia. Po pierwsze, chodzi o perturbacje natury politycznej. Brak nie budzącego wątpliwości i przejrzystego systemu powoduje, że nie ma zapewnionej gwarancji ciągłości personalnej uczestnictwa w pracach Komitetu Regionów. Po drugie, trudno też w tym przypadku o zgodne co do ilości reprezentacje pochodzące ze struktur lokalnych i regionalnych. Nie ma jasno określonych kryteriów rozdziału miejsc. Obecny skład strony samorządowej wyraźnie daje przewagę reprezentantom samorządów lokalnych<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Protokół ustaleń nr 6/2004 posiedzenia Rady Ministrów z 10.2.2004 r.

<sup>13</sup> Opinia nr 59 Komisji Europejskiej w sprawie zaopiniowania kandydatów na członków i zastępców członków Komitetu Regionów z 19.3.2004 r., za [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>14</sup> Por. § 5 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 5.2.2002 r.

5. Komentowana ustawa składa się z czterech rozdziałów, które dotyczą:

- kwestii wstępnych (zakres przedmiotowy ustawy);
- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- zasad i trybu wyznaczania kandydatów na przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej;
- przepisów zmieniających, przejściowych i dostosowujących.

Zakres przedmiotowy ustawy wyznaczony jest w art. 1. Stanowi on: „Ustawa określa zasady funkcjonowania i tryb wyłaniania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz zasady i tryb wyznaczania kandydatów na przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów”.

Ustawa podnosi rangę Komisji Wspólnej poprzez umocowanie jej działania właśnie w ustawie, a nie – jak to miało miejsce dotąd – w rozporządzeniu. Skutkuje to istotną zmianą w zakresie umiejscowienia Komisji w strukturze instytucji i organów władzy publicznej oraz przyznaniem jej własnych zadań i kompetencji, niezależnych już od potrzeb i nie limitowanych w bezpośredni sposób zakresem kompetencji Rady Ministrów. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa) uzyskują – poprzez współdziałanie na forum Komisji – stały i gwarantowany ustawowo wpływ na kształtowanie polityki państwa i na proces tworzenia regulacji prawnych dotyczących wspólnot lokalnych i regionalnych.

Regulując zasady funkcjonowania Komisji Wspólnej, w ustawie określono jej strukturę organizacyjną, zadania Komisji oraz tryb pracy, które są zasadniczo zbieżne z rozwiązaniami przyjętymi w przywołanym rozporządzeniu. Ponadto ustawa wskazuje sposób podejmowania decyzji przez Komisję oraz określa zasady kształtowania składu tej Komisji.

Z kolei w art. 19 i 20 ustawy przedstawiono odpowiednie reguły, mające zastosowanie przy wyłanianiu kandydatów na członków oraz kandydatów na zastępców tych członków w Komitecie Regionów. Jednocześnie wskazano podmioty kompetentne do zgłoszenia propozycji odpowiednich kandydatur i zagwarantowano udział w Komitecie Regionów przedstawicielom wszystkich kategorii jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Stanowi to realizację postulatów zgłaszanych przez stronę samorządową dotychczasowej Komisji Wspólnej<sup>15</sup>.

6. Komisja Wspólna, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, ma w dalszym ciągu stanowić forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu

---

<sup>15</sup> Uzasadnienie projektu rządowego ustawy, druk sejmowy nr 3347, s. 3.



i samorządu terytorialnego. Można zatem traktować Komisję Wspólną jako stałą i ważną platformę dialogu dwóch zasadniczych dla ustroju państwa struktur władzy publicznej – Rządu i samorządu terytorialnego.

Jednocześnie ustawa podkreśla *expressis verbis* wyjątkową rangę Komisji, a tym samym samorządu terytorialnego. Art. 2 ust. 2 stanowi, że „Komisja Wspólna rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy”.

Komisja Wspólna ustosunkowuje się do dużej liczby aktów prawnych tworzonych przez ustawodawcę. Należą tutaj takie dziedziny, jak budżet państwa, oświata, gospodarka komunalna, planowanie przestrzenne, służba zdrowia, ochrona środowiska i wiele innych.

Zasadniczym przedmiotem podejmowanych rozstrzygnięć jest udział Komisji Wspólnej w kształtowaniu rozwiązań prawnych dotyczących samorządów. Materię prac Komisji Wspólnej mają stanowić przede wszystkim projekty aktów normatywnych oraz plany i programy rządowe dotyczące problematyki samorządu terytorialnego. Gwarancją skuteczności tych działań Komisji Wspólnej oraz jakości wypracowywanych przez nią rozwiązań, uwzględniających różne uwarunkowania, doświadczenia i interesy poszczególnych środowisk, jest formuła reprezentatywności składu Komisji (por. art. 4). Zapewnia ona bowiem równą pozycję partnerom współpracującym w Komisji Wspólnej.

7. Art. 3 ustawy zawiera zamknięty katalog zadań Komisji Wspólnej. Należą do nich:

- „1) wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących:
  - a) gospodarki komunalnej i funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego,
  - b) rozwoju regionalnego i funkcjonowania samorządu województwa;
- 2) dokonywanie przeglądów i ocen warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także powiatowych służb, inspekcji i straży oraz organów nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym;
- 3) ocena stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, w tym wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych; analizowanie informacji o przygotowywanych

projektach aktów prawnych, dokumentów i programów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w szczególności przewidywanych skutków finansowych; opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej”.

Należy zauważyć, że znaczna ilość zadań Komisji Wspólnej wynika z uregulowań zawartych w odrębnych ustawach, np. wskazywanie kandydatów na członków Rady Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 99 ust. 1 pkt 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), rekomendowanie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego do udziału w pracach Rady Pomocy Społecznej (art. 125 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej) czy zgłaszanie członków do Rady Działalności Pożytku Publicznego (art. 36 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie)<sup>16</sup>.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące statusu i zadań Komisji Wspólnej opierają się w istotnym stopniu na funkcjonujących i sprawdzonych już w praktyce rozwiązaniach aktów wykonawczych statuujących Komisję (m. in. zawartych we wskazanym rozporządzeniu Rady Ministrów z 5.2.2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego).

Stosunkowo nieliczne zmiany dotyczą zaktualizowania katalogu zadań Komisji poprzez ocenę stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, w tym wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych (por. art. 3 pkt 3 ustawy). Dotyczy to prawidłowego wykorzystywania przez samorząd terytorialny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Niezrozumiały wydaje się brak wskazania w przepisach ustawy, że wszystkie wymienione w art. 3 ustawy zadania stosuje się odpowiednio do problemów dotyczących samorządu terytorialnego, które znajdują się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy. Mimo że w ust. 2 art. 2 wyraźnie ustalono, że „Komisja Wspólna rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu

---

<sup>16</sup> Kancelaria Sejmu. Biuro Legislacyjne, Opinia do ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, druk senacki nr 929, s. 1–2.

terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy”, to art. 3 ustawy już do tych kwestii się nie odnosi. Wydaje się zatem, że Komisja Wspólna nie ma możliwości podejmowania zadań wymienionych w art. 3 do problemów dotyczących samorządu terytorialnego, które znajdują się w zakresie działania UE i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy.

8. Komisja Wspólna składa się z upoważnionych przedstawicieli Rządu Rzeczpospolitej Polskiej (tzw. strona rządowa) i reprezentacji samorządu terytorialnego (tzw. strona samorządowa) w równej liczbie.

Rząd w Komisji Wspólnej reprezentuje 12 przedstawicieli. Zawsze w niej zasiada minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (por. art. 4 ustawy).

Treść art. 5 ustawy wskazuje z kolei na osoby reprezentujące samorząd terytorialny w Komisji Wspólnej. Stronę samorządową Komisji stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu gminnego, powiatowego oraz województw (w liczbie 12). Każda taka organizacja ma reprezentować tylko jeden szczebel samorządu terytorialnego, a w przypadku samorządu gminnego jedną z kategorii tego samorządu.

W skład strony samorządowej Komisji Wspólnej wchodzi:

- 1) po dwie osoby wyznaczone przez ogólnopolskie organizacje reprezentujące jednostki samorządu gminnego:
  - w kategorii gmin powyżej 300 tysięcy mieszkańców;
  - w kategorii gmin posiadających status miasta;
  - w kategorii gmin, których siedziba władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin;
  - w kategorii gmin nie posiadających statusu miasta i nie mających siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin;
- 2) dwie osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu powiatowego;
- 3) dwie osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu województw.

Wyznaczenie przedstawicieli ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego następuje w trybie i na zasadach określonych w aktach statutowych tych organizacji. Organ statutowy właściwej organizacji samorządu terytorialnego ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej o dokonanym wyznaczeniu.

Ustawodawca nie zdecydował się na enumeratywne wymienienie ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, których przedstawiciele będą mogli zasiadać po stronie samorządowej Komisji. Ust. 2 art. 5 ustawy określa dodatkowe kryteria, jakie powinny one spełniać ubiegając się o możliwość delegowania swoich przedstawicieli. Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego powinny zatem:

- 1) reprezentować jednostki funkcjonujące na danym stopniu podziału terytorialnego państwa, a w przypadku jednostek samorządu gminnego – jedną z kategorii tych jednostek, spośród wymienionych w ust. 1 pkt 1;
- 2) działać przez okres nie krótszy niż kadencja wybieranych w głosowaniu powszechnym organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego na danym stopniu podziału;
- 3) reprezentować jednostki samorządu terytorialnego, których członkostwo w danej organizacji wynika bezpośrednio z rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie w art. 23 ust. 1 ustawy zapisano, że w obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w 2002 r. organizacjami, które mogą wyznaczać swoich przedstawicieli do strony samorządowej Komisji są odpowiednio:

- 1) dla jednostek samorządu gminnego:
  - Unia Metropolii Polskich,
  - Związek Miast Polskich,
  - Unia Miasteczek Polskich,
  - Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) dla jednostek samorządu powiatowego
  - Związek Powiatów Polskich;
- 3) dla jednostek samorządu województwa
  - Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy omawianej ustawy nie określają terminu, w jakim uprawnione ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego mają wyznaczyć swoich przedstawicieli do Komisji Wspólnej. Może to spowodować, że Komisja Wspólna w nowym składzie nie będzie mogła rozpocząć wykonywania swoich obowiązków bez zbędnej zwłoki.

Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego mogą składać na bieżąco Radzie Ministrów (za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej) wnioski o uznanie ich za organizacje uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej. Do wniosków takich, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, należy dołączyć odpowiednie dokumenty potwierdzające spełnienie przez nie wymaganych niniejszą ustawą kryteriów. Rada Ministrów

z kolei ma 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia kadencji nowo wybranych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego na rozpatrzenie tych wniosków.

Rada Ministrów została także upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia, które z funkcjonujących ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego będą uprawnione do delegowania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Powyższa kompetencja Rady Ministrów uzależniona jest w pierwszej kolejności od wniosku samych zainteresowanych, tj. ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w chwili obecnej trudno jest ostatecznie przesądzać, które z ogólnopolskich organizacji przedstawią stosowne wnioski stanowiące podstawę rozstrzygnięcia Rady Ministrów. Jednocześnie należy zauważyć, że bardzo prawdopodobne jest skierowanie takich wniosków przez organizacje jednostek samorządu terytorialnego, których przedstawiciele wchodzi w skład obecnie funkcjonującej Komisji Wspólnej (tj. Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Powiatów Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej).

Przepis art. 23 ust. 2 znajdujący się w rozdz. 4 ustawy „Przepisy zmieniające, przejściowe i dostosowujące” zobowiązuje Radę Ministrów, aby wydała stosowne rozporządzenie w terminie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następującej po kadencji, w której ustawa weszła w życie. Obecna kadencja jednostek samorządu terytorialnego rozpoczęła się w 2002 r. i zakończy się po upływie 4 lat, tj. w 2006 r. W treści rozporządzenia powinno się znaleźć zarówno wskazanie ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, reprezentujących jednostki samorządu, które funkcjonują na poszczególnych stopniach zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz określenie daty wejścia w życie rozporządzenia.

Należy również zauważyć, że z treści art. 23 ust. 3 ustawy wynika, że do czasu wydania właściwego rozporządzenia przez Radę Ministrów Komisja Wspólna działać będzie w składzie powołanym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 5.2.2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

**9.** W komentowanej ustawie szczegółowo uregulowano sposoby podejmowania decyzji przez Komisję (por. art. 7, 8 i 9). Wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego dotyczy spraw związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także spraw samorządo-

wych znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy (por. art. 2).

Komisja Wspólna, zgodnie z ust. 1 art. 7, powinna wyrażać opinie uzgodnione przez dwie strony. Opinie mogą jednak zwierać odrębne stanowiska strony rządowej i samorządowej w kwestiach szczególnych dotyczącej sprawy będącej przedmiotem obrad. Gdy nie dojdzie do uzgodnienia opinii, każda ze stron może przyjąć swoje własne stanowisko w danej sprawie (ust. 2). Termin wyrażenia opinii o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Wyznaczenie tego terminu ma przeciwdziałać nadmiernemu wydłużaniu czasu konsultowania dokumentów rządowych. Nieprzedstawienie opinii w terminie trzydziestodniowym oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Z kolei art. 8 ustawy nakłada na członków Rady Ministrów oraz na inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, obowiązek przedstawienia do zaopiniowania przez Komisję Wspólną projektów tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych. Opinia Komisji Wspólnej jest dołączana do projektu dokumentu w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu, a w przypadku braku uzgodnienia takiej opinii przez obie strony Komisji Wspólnej każdej ze stron przysługuje prawo wyrażenia własnego stanowiska również w terminie 30 dni (ust. 2 i 3).

Obie strony – samorządowa i rządowa – mogą zajmować stanowiska w każdej sprawie dotyczącej problematyki samorządu terytorialnego, jak też wnioskować do drugiej strony o podjęcie sprawy, którą uznają za mającą znaczenie z punktu widzenia problematyki samorządu terytorialnego (art. 9). Możliwość taka zachodzi tylko i wyłącznie poza przypadkami określonymi w art. 7 i 8 Ustawy. Takie sformułowanie ma charakter bardzo ogólny.

**10.** Komisja Wspólna posiada również możliwość powoływania stałych oraz doraźnych zespołów problemowych, które wzmacniają jakość jej działania (por. art. 10 ustawy). Do zespołów Komisja może powołać osoby spoza swojego składu, które posiadają kompetencje dotyczące określonych spraw będących przedmiotem prac.

Do zakresu działania stałych zespołów problemowych należy wykonywanie zadań wskazanych w art. 3 ustawy. Przepisy ustawy nie określają ani zakresu zadań poszczególnych zespołów, ani ich liczby. Te zagadnienia wraz z określeniem trybu pracy Komisji mają zostać uregulowane w uchwalonym przez Komisję regulaminie pracy. Regulamin

pracy Komisji podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (por. art. 17 ustawy).

Trudno dziś powiedzieć, czy liczba i zakres zadań poszczególnych zespołów problemowych będą takie same, jak w obecnie działającej Komisji Wspólnej. Najważniejsze jest, aby zajmowały się one poszczególnymi dziedzinami spraw publicznych.

Obecnie w Komisji funkcjonującej na podstawie rozporządzenia z 5.2.2002 r. działają następujące zespoły problemowe:

- 1) Zespół do Spraw Polityki Europejskiej,
- 2) Zespół do Spraw Systemu Finansów Publicznych,
- 3) Zespół do Spraw Edukacji, Kultury i Sportu,
- 4) Zespół do Spraw Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej
- 5) Zespół do Spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska,
- 6) Zespół do Spraw Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli,
- 7) Zespół do Spraw Obszarów Wiejskich, Wsi i Rolnictwa.

**11.** Komisja Wspólna rozpatruje sprawy wniesione przez członków Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, współprzewodniczących Komisji oraz stałe i doraźne zespoły problemowe (por. art. 12 ustawy).

Pracami Komisji kierują dwaj współprzewodniczący – jeden ze strony rządowej (minister właściwy do spraw administracji publicznej), drugi ze strony samorządowej (przedstawiciel samorządu terytorialnego wybrany spośród członków strony samorządowej). Do zadań współprzewodniczących należy zarówno przewodniczenie posiedzeniom Komisji, ustalanie harmonogramu jej prac, ustalanie składów osobowych stałych i doraźnych zespołów problemowych oraz powoływanie i odwoływanie ich współprzewodniczących. Dodatkowe uprawnienie spoczywa, zgodnie z ustępem 3 art. 11, na współprzewodniczącym Komisji reprezentującym stronę rządową, czyli na ministrze właściwym do spraw administracji publicznej. Może on bowiem z własnej inicjatywy lub na wniosek drugiego współprzewodniczącego powoływać ekspertów Komisji oraz zlecać im wykonanie opinii i ekspertyz na jej rzecz. Opinie i ekspertyzy wykonywane przez fachowców z danej dziedziny spraw publicznych niewątpliwie przyczyniają się do lepszej realizacji zadań, które ustawodawca nałożył na Komisję Wspólną.

Współprzewodniczący kierują także pracami stałych i doraźnych zespołów problemowych (art. 13 ustawy). W ustępie 2 art. 13 sprecyzo-

wano ich zadania, do których należą: przewodniczenie posiedzeniom tych zespołów, ustalanie harmonogramu ich prac, sporządzanie okresowych informacji dla Komisji Wspólnej o pracach zespołów (bez wskazania jednak, co jaki czas powinny być one wykonywane) oraz ustalenie terminów i zakresu tematycznego kolejnych posiedzeń zespołów.

Posiedzenia Komisji zwoływane są w zależności od potrzeb, ale nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Posiedzenia stałych i doraźnych zespołów problemowych odbywają się, gdy zajdzie taka potrzeba (art. 14). Posiedzenia Komisji oraz jej stałych i doraźnych zespołów problemowych zwołuje współprzewodniczący Komisji lub zespołu reprezentującego stronę rządową, który działa w porozumieniu ze współprzewodniczącym reprezentującym stronę samorządową. Współprzewodniczący działa z własnej inicjatywy lub na wniosek współprzewodniczącego reprezentującego stronę samorządową (art. 15).

Zwołanie pierwszego posiedzenia Komisji w nowym składzie jest obowiązkiem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ma na to 30 dni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu przedstawicieli strony samorządowej. Wyznaczenie odbywa się zgodnie z art. 5 ustawy.

**12.** Obsługę organizacyjną prac Komisji oraz jej zespołów problemowych zapewnia, zgodnie z art. 15 ust. 3, sekretarz Komisji. Jest on wyznaczany przez współprzewodniczącego Komisji reprezentującego stronę rządową i działa w porozumieniu z sekretarzem wyznaczonym przez współprzewodniczącego ze strony samorządowej. Sekretarz wykonuje swoje obowiązki przy pomocy sekretariatu Komisji. Finansowanie prac Komisji i jej zespołów problemowych, a także działalność sekretariatu zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

**13.** Rozdział 3 ustawy zawiera regulacje dotyczące zasad i trybu wyznaczania kandydatów na przedstawicieli RP w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Z treści art. 19 ust. 1 wynika, że Rada Ministrów przedkłada Radzie Unii Europejskiej wniosek zawierający listę 21 kandydatów na stałych członków oraz 21 kandydatów na zastępców członków Komitetu Regionów.

Kandydaci na członków i zastępców członków w Komitecie Regionów muszą spełniać przesłanki, o których mowa w art. 263 akapit 1 TWE. Muszą oni być:

- „przedstawicielami wspólnot regionalnych i lokalnych, posiadającymi mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej”;
- „bądź odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem” (regionalnym lub lokalnym).



Mając na uwadze powyższe ograniczenia, w art. 19 ust. 2 ustawy przyjęto, że kandydaci na członków i kandydatów na zastępców członków Komitetu Regionów są wyznaczani tylko spośród osób będących:

- radnymi gminy, powiatu lub województwa,
- wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), członkami zarządu powiatu lub członkami zarządu województwa.

14. Z kolei art. 20 ustawy wskazuje na kompetentne podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatur na członków i ich zastępców w Komitecie Regionów. Podmiotami tymi są te same ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego, które reprezentują jednostki samorządu w Komisji (por. art. 5). Każda z tych organizacji ma reprezentować tylko jeden szczebel samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), a w przypadku samorządu gminnego jedną z kategorii tego samorządu (miasta, gminy miejsko-wiejskie oraz gminy wiejskie).

Przyjęte rozwiązanie zakłada szeroki udział ogólnopolskich organizacji samorządowych w wyłanianiu kandydatów na przedstawicieli polskich jednostek samorządu terytorialnego w Komitecie Regionów. I tak ogólnopolska organizacja reprezentująca jednostki samorządu województw ma prawo do przedstawienia 10 kandydatów na członków i 10 kandydatów na zastępców członków. Z kolei ogólnopolska organizacja reprezentująca jednostki samorządu powiatowego wyznacza 3 kandydatów na członków i 3 kandydatów na zastępców członków. Natomiast ogólnopolskie organizacje reprezentujące następujące kategorie jednostek samorządu gminnego:

- gminy liczące powyżej 300 tysięcy mieszkańców – wyznaczają 2 kandydatów na członków i 2 kandydatów na zastępców członków,
- gminy posiadające status miasta – wskazują 3 kandydatów na członków i 3 kandydatów na zastępców członków,
- gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin – przedstawiają 1 kandydata na członka i 1 kandydata na zastępcę członka,
- gminy nieposiadające statusu miasta i niemające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin – wyznaczają 2 kandydatów na członków i 2 kandydatów na zastępców członków.

Zgodnie z ustawą z 24.7.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>17</sup> od 1.1.1999 r. w Pol-

---

<sup>17</sup> Dz.U. z 1998 r., Nr 98, poz. 603 z późn. zm.

sce istnieje 16 województw (regionów). Na mocy komentowanej ustawy ogólnopolskiej organizacji reprezentującej jednostki samorządu województw przysługuje prawo wyznaczania tylko 10 kandydatów na członków i zastępców członków w Komitecie Regionów. Aby żadne z województw nie czuło się pokrzywdzone brakiem swojego kandydata na członka lub zastępcę członka w Komitecie Regionów zobowiązano stronę samorządową Komisji Wspólnej, aby zapewniła reprezentowanie wszystkich województw przez kandydatów na członków i zastępców członków.

Przepisy ustawy regulują także sytuację, gdy wygaśnie mandat przedstawiciela RP bądź jego zastępcy w Komitecie Regionów. Przepis art. 24 ustawy głosi, że w takim przypadku podstawę prawną dla wskazania ich następców stanowią przepisy niniejszej ustawy. Sprawę wygaśnięcia mandatu przedstawiciela danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w Komitecie Regionów uregulowano w Regulaminie proceduralnym Komitetu Regionów<sup>18</sup>. W Reg. 3 ust. 2 zapisano, że mandat członka lub jego zastępcy wygasa wraz z rezygnacją składaną pisemnie na ręce Przewodniczącego Komitetu Regionów albo wraz z zakończeniem sprawowania mandatu wyborczego będącego podstawą ogłoszenia kandydatury, bądź śmierci.

**15.** Generalnie należy ocenić pozytywnie uchwalenie niniejszej ustawy. Zawarte w niej połączenie dwóch istotnych dla samorządu terytorialnego kwestii wiąże się ze stworzeniem analogicznych zasad wyłaniania przedstawicieli samorządu terytorialnego do obu ważnych instytucji, tj. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Warto się jednak zastanowić czy nie można było przyjąć rozwiązań bardziej optymalnych.

Chyba byłoby bardziej przejrzyste, gdyby Rada Ministrów umieszczała na liście kandydatów na członków i zastępców członków w Komitecie Regionów po jednej osobie z każdego województwa, wskazanej przez Sejmik Wojewódzki, oraz po jednej osobie z konkretnie wymienionej ogólnopolskiej organizacji jednostek samorządu terytorialnego, tj. ze Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Powiatów Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Miasteczek Polskich. Taki sposób został też zawarty w pierwotnej wersji dokumentu rządowego „Informacja na temat zasad i trybu wyłaniania kandydatów do instytucji UE oraz harmonogram działań

---

<sup>18</sup> Podstawa prawna dla wydania stosownego Regulaminu znajduje się w art. 264 akapit 2 TWE, tekst zob.: O.J. 2004, L 175/1.

w tym zakresie”<sup>19</sup>. Podobny postulat w trakcie prac nad niniejszą ustawą wysuwał Związek Województw RP. Obecnie w Komitecie Regionów jedynie 10 członków z Polski pochodzi ze szczebla regionalnego, a pozostałych 11 reprezentuje władze niższego szczebla (przede wszystkim gminy).

Godne rozważenia jest także zapewnienie sprawnej organizacyjnej i merytorycznej obsługi prac członków i zastępców członków w Komitecie Regionów zarówno w Polsce, jak i w Przedstawicielstwie RP przy WE. Obsługą w kraju mogłoby się zająć powołane specjalnie w tym celu Biuro Prac Komitetu Regionów, umiejscowione przy Sekretariacie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Biuro w Polsce jest niezbędne dla sprawnego wykonywania obowiązków przez polskich członków w Komitecie Regionów. Mogłoby ono prowadzić także placówkę zagraniczną w mieście stanowiącym siedzibę Komitetu Regionów, czyli w Brukseli. Taka placówka na miejscu zapewniałaby obsługę prac stałych członków i zastępców członków Komitetu Regionów reprezentujących RP oraz ich współpracowników, a także delegacji strony samorządowej Komisji Wspólnej przebywających w Brukseli z wizytą.

Organizacyjną i merytoryczną obsługę prac członków i zastępców członków w Komitecie Regionów w Brukseli mógłby z powodzeniem zapewnić specjalnie wyznaczony pracownik Przedstawicielstwa RP przy WE. Byłby on oddelegowany do pracy w Przedstawicielstwie na podstawie wskazania przez stronę samorządową Komisji Wspólnej.

Słuszne jest także podniesienie rangi Komisji Wspólnej poprzez ustawowe umocowanie jej działania. Zakres zadań Komisji został zmodyfikowany w związku z wejściem Polski do UE. Jedno z zadań dotyczy oceny stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach UE, w tym wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych.

Szkoda jednak, że w ustawie nie zobowiązano rządu do bieżącego i systematycznego informowania strony samorządowej Komisji Wspólnej o rządowych pracach dotyczących samorządu terytorialnego, a także o sprawach, które dotyczą samorządu i są rozpatrywane w UE oraz w organizacjach międzynarodowych. Nie zagwarantowano w niej także, że wszelkie dokumenty oraz projekty dokumentów w powyższych sprawach będą dostarczane stronie samorządowej Komisji. Informowanie o wszystkich istotnych sprawach unijnych powinno się odbywać przed podjęciem decyzji w Radzie. Obowiązek informowania powinien obejmować prze-

---

<sup>19</sup> Protokół ustaleń nr 1/2004 posiedzenia Rady Ministrów.

syłanie przez Rząd dokumentów, sprawozdań i komunikatów instytucji wspólnotowych oraz sprawozdań polskiej misji przy WE.

W ustawie zabrakło także zobowiązania Rządu do zasięgnięcia opinii strony samorządowej Komisji Wspólnej we wszystkich przypadkach, w których projekty stanowisk, programów i dokumentów rządowych dotyczą samorządu terytorialnego przygotowanych do przedstawienia UE. Ponadto nie umożliwiono stronie samorządowej wyrażania swojego stanowiska o wszelkich sprawach rozpatrywanych w UE, a dotyczących samorządu terytorialnego wraz z zagwarantowaniem obowiązku poinformowania przez rząd o uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia (z podaniem motywów takiej decyzji) jej stanowiska w toku prac Rządu.

Uwzględnienie powyższych postulatów gwarantowałoby jeszcze bardziej konstruktywne (w porównaniu z obowiązującą ustawą) współdziałanie rządu i jednostek samorządu terytorialnego w podejmowaniu decyzji w sprawach unijnych. Zapewniałoby także wyższy stopień informowania tych jednostek oraz dawałoby im prawo do zajmowania stanowiska w istotnych sprawach integracyjnych oraz kontroli uwzględniania takich stanowisk przez Rząd. Z kolei Rząd powinien mieć zapewnioną określoną swobodę działania, uwzględniającą dynamikę procesu integracji europejskiej.

---

## USTAWA

z dnia 6 maja 2005 r.

### **o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej**

#### **Rozdział 1. PRZEPIS OGÓLNY**

##### **Art. 1.**

Ustawa określa zasady funkcjonowania i tryb wyłaniania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz zasady i tryb wyznaczania kandydatów na przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

## **Rozdział 2. KOMISJA WSPÓLNA RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **Art. 2.**

1. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, zwana dalej „Komisją Wspólną”, stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego.

2. Komisja Wspólna rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy.

3. Uprawnienia Komisji Wspólnej nie naruszają właściwości organów władzy publicznej.

### **Art. 3.**

Do zadań Komisji Wspólnej należy:

- 1) wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących:
  - a) gospodarki komunalnej i funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego,
  - b) rozwoju regionalnego i funkcjonowania samorządu województwa;
- 2) dokonywanie przeglądów i ocen warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także powiatowych służb, inspekcji i straży oraz organów nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym;
- 3) ocena stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, w tym wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych;
- 4) analizowanie informacji o przygotowywanych projektach aktów prawnych, dokumentów i programów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w szczególności przewidywanych skutków finansowych;
- 5) opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej.

### **Art. 4.**

1. W skład Komisji Wspólnej wchodzi przedstawiciele strony rządowej i strony samorządowej w równej liczbie.

2. Stronę rządową w Komisji Wspólnej stanowią:

- 1) minister właściwy do spraw administracji publicznej;

- 2) 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

#### **Art. 5.**

1. Stronę samorządową w Komisji Wspólnej stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, w tym:

- 1) po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolskie organizacje reprezentujące następujące kategorie jednostek samorządu gminnego:
    - a) gminy liczące powyżej 300 tysięcy mieszkańców,
    - b) gminy posiadające status miasta,
    - c) gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin,
    - d) gminy nieposiadające statusu miasta i niemające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin;
  - 2) 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu powiatowego;
  - 3) 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu województw.
2. Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1, powinny spełniać następujące kryteria:
- 1) reprezentować jednostki funkcjonujące na danym stopniu podziału terytorialnego państwa, a w przypadku jednostek samorządu gminnego – jedną z kategorii tych jednostek, spośród wymienionych w ust. 1 pkt 1;
  - 2) działać przez okres nie krótszy niż kadencja wybieranych w głosowaniu powszechnym organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego na danym stopniu podziału;
  - 3) reprezentować jednostki samorządu terytorialnego, których członkostwo w danej organizacji wynika bezpośrednio z rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego.
3. Wyznaczenie przedstawicieli, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie i na zasadach określonych w aktach statutowych właściwych organizacji samorządu terytorialnego. O wyznaczeniu przedstawicieli organ statutowy właściwej organizacji samorządu terytorialnego zawiadamia niezwłocznie ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

#### **Art. 6.**

1. Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego składają na bieżąco Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wnioski o uznanie za organizacje uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej. Do wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające spełnianie kryteriów, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2.

2. Rada Ministrów rozpatruje wnioski, o których mowa w ust. 1, w terminie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia kadencji nowo wybranych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

3. Jeżeli dwie lub więcej ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących na tym samym stopniu podziału terytorialnego lub reprezentujących tę samą kategorię jednostek samorządu gminnego, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, spełnia kryteria wymienione w art. 5 ust. 2, Rada Ministrów w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 4, określa tę z organizacji, która ma największą liczbę członków.

4. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, organizacje, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej, kierując się kryteriami, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, po rozpatrzeniu wniosków ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego reprezentujących jednostki funkcjonujące na poszczególnych stopniach podziału terytorialnego państwa.

#### **Art. 7.**

1. Komisja Wspólna wyraża opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony Komisji. Opinia może zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych.

2. W przypadku braku uzgodnienia, o którym mowa w ust. 1, każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad.

3. W przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub opinii strony samorządowej Komisji o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu, termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

#### **Art. 8.**

1. Członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego przedstawiają Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych.

2. Opinia Komisji Wspólnej dotycząca projektów dokumentów rządowych, o których mowa w ust. 1, jest dołączana do projektu dokumentu. W przypadkach, o których mowa w art. 7 ust. 2, do projektu dokumentu dołącza się stanowisko każdej ze stron Komisji Wspólnej.

3. Do opinii i stanowisk, o których mowa w ust. 2, przepis art. 7 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

#### **Art. 9.**

Każda ze stron Komisji Wspólnej, poza przypadkami, o których mowa w art. 7 i 8, może również zająć stanowisko w sprawie dotyczącej problematyki samorządu terytorialnego, jak też wnioskować do drugiej strony o pod-

jęcie sprawy, którą uzna za mającą znaczenie z punktu widzenia problematyki samorządu terytorialnego.

#### **Art. 10.**

1. Komisja Wspólna powołuje stałe zespoły problemowe.
2. Do zakresu działania stałych zespołów problemowych należy wykonywanie zadań wynikających z art. 3 w zakresie określonym przez Komisję Wspólną i przedstawianie Komisji Wspólnej wyników prac.
3. W razie potrzeby Komisja Wspólna może powołać doraźne zespoły problemowe.
4. Do stałych i doraźnych zespołów problemowych Komisja Wspólna może powoływać osoby spoza jej składu.
5. Do zespołów problemowych przepisy art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 9 stosuje się odpowiednio.

#### **Art. 11.**

1. Pracami Komisji Wspólnej kierują współprzewodniczący:
  - 1) minister właściwy do spraw administracji publicznej, jako przedstawiciel strony rządowej;
  - 2) przedstawiciel samorządu terytorialnego, wybrany przez członków strony samorządowej spośród ich grona.
2. Do zadań współprzewodniczących należy:
  - 1) przewodniczenie posiedzeniom Komisji Wspólnej;
  - 2) ustalanie harmonogramu prac Komisji Wspólnej, w szczególności ustalanie terminów i porządku obrad kolejnych posiedzeń Komisji przy uwzględnieniu wniosków zgłaszanych przez członków Komisji;
  - 3) ustalanie składów osobowych stałych i doraźnych zespołów problemowych;
  - 4) powoływanie i odwoływanie współprzewodniczących stałych i doraźnych zespołów problemowych.
3. Współprzewodniczący Komisji Wspólnej reprezentujący stronę rządową na wniosek współprzewodniczącego reprezentującego stronę samorządową lub z własnej inicjatywy może powoływać ekspertów Komisji oraz zlecać wykonanie opinii i ekspertyz na rzecz Komisji.
4. Współprzewodniczący Komisji Wspólnej mogą zapraszać do udziału w pracach Komisji oraz jej stałych i doraźnych zespołów, z głosem doradczym, przedstawiciele administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji i instytucji.

#### **Art. 12.**

- Komisja Wspólna rozpatruje sprawy wniesione przez:
- 1) członków Rady Ministrów oraz inne podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1;
  - 2) współprzewodniczących Komisji;
  - 3) stałe i doraźne zespoły problemowe.



**Art. 13.**

1. Pracami stałych i doraźnych zespołów problemowych kierują ich współprzewodniczący, reprezentujący stronę rządową i stronę samorządową.

2. Do zadań współprzewodniczących zespołów należy:

- 1) przewodniczenie posiedzeniom zespołów;
- 2) ustalanie harmonogramu prac zespołów;
- 3) sporządzanie okresowych informacji dla Komisji Wspólnej o pracach zespołów;
- 4) ustalanie terminów i zakresu tematycznego kolejnych posiedzeń zespołów.

**Art. 14.**

1. Posiedzenia Komisji Wspólnej odbywają się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na 2 miesiące.

2. Posiedzenia stałych i doraźnych zespołów problemowych odbywają się w zależności od potrzeb.

3. Z posiedzenia Komisji Wspólnej oraz stałych i doraźnych zespołów problemowych sporządza się protokół. Do protokołu dołącza się w szczególności dokumenty, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9.

**Art. 15.**

1. Posiedzenia Komisji Wspólnej i zespołów problemowych zwołuje odpowiednio współprzewodniczący Komisji lub zespołu reprezentujący stronę rządową, działając w uzgodnieniu ze współprzewodniczącym reprezentującym stronę samorządową, z własnej inicjatywy lub na wniosek współprzewodniczącego reprezentującego stronę samorządową.

2. Pierwsze posiedzenie Komisji Wspólnej, w nowym składzie, zwołuje minister właściwy do spraw administracji publicznej w terminie 30 dni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu przedstawicieli strony samorządowej do Komisji Wspólnej.

3. Obsługę organizacyjną prac Komisji Wspólnej i jej zespołów problemowych zapewnia sekretarz Komisji wyznaczony przez współprzewodniczącego Komisji reprezentującego stronę rządową, działając w porozumieniu z sekretarzem wyznaczonym przez współprzewodniczącego reprezentującego stronę samorządową. Sekretarz komisji wyznaczony przez współprzewodniczącego Komisji reprezentującego stronę rządową wykonuje zadania przy pomocy sekretariatu Komisji.

**Art. 16.**

Członkom Komisji Wspólnej oraz członkom zespołów problemowych niebędących członkami Komisji nie przysługuje wynagrodzenie.

**Art. 17.**

Komisja Wspólna uchwała swój regulamin, który określa szczegółowy tryb pracy Komisji i jej stałych zespołów problemowych oraz zakres za-

dań poszczególnych zespołów i ich liczbę. Regulamin pracy Komisji Wspólnej podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

**Art. 18.**

1. Obsługę organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową Komisji Wspólnej, jej zespołów i sekretariatu zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

2. Koszty finansowania obsługi, o której mowa w ust. 1, są pokrywane ze środków budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw administracji publicznej.

**Rozdział 3. ZASADY I TRYB WYZNACZANIA KANDYDATÓW  
NA PRZEDSTAWICIELI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
W KOMITECIE REGIONÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

**Art. 19.**

1. Rada Ministrów przedkłada Radzie Unii Europejskiej wniosek zawierający listę 21 kandydatów na członków i 21 kandydatów na zastępców członków Komitetu Regionów Unii Europejskiej, zwanego dalej „Komitetem Regionów”.

2. Kandydatów na członków i kandydatów na zastępców członków Komitetu Regionów wyznacza się spośród osób będących:

- 1) radnymi gminy, powiatu lub województwa;
- 2) wójtą (burmistrzem, prezydentem miasta), członkami zarządu powiatu lub członkami zarządu województwa.

**Art. 20.**

1. Rada Ministrów na liście, o której mowa w art. 19 ust. 1, umieszcza kandydatów na członków i kandydatów na zastępców członków, wyznaczonych przez:

- 1) ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu województw – w liczbie 10 kandydatów na członków i 10 kandydatów na zastępców członków;
- 2) ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu powiatowego – w liczbie 3 kandydatów na członków i 3 kandydatów na zastępców członków;
- 3) ogólnopolskie organizacje reprezentujące następujące kategorie jednostek samorządu gminnego:
  - a) gminy liczące powyżej 300 tysięcy mieszkańców – w liczbie 2 kandydatów na członków i 2 kandydatów na zastępców członków,
  - b) gminy posiadające status miasta – w liczbie 3 kandydatów na członków i 3 kandydatów na zastępców członków,

- c) gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin – w liczbie 1 kandydata na członka i 1 kandydata na zastępcę członka,
  - d) gminy nieposiadające statusu miasta i niemające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin – w liczbie 2 kandydatów na członków i 2 kandydatów na zastępców członków — reprezentowane w Komisji Wspólnej.
2. Strona samorządowa Komisji Wspólnej zapewnia reprezentowanie przez kandydatów na członków i kandydatów na zastępców członków w Komitecie Regionów wszystkich województw.

#### **Rozdział 4. PRZEPISY ZMIENIAJĄCE, PRZEJŚCIOWE I DOSTOSOWUJĄCE**

##### **Art. 21.**

W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206) w art. 23 w ust. 4 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego określonych w art. 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759), zwanych dalej „ogólnopolskimi organizacjami”,”.

##### **Art. 22.**

Jeżeli dotychczasowe przepisy odwołują się do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego albo reprezentacji lub przedstawicielstwa samorządów terytorialnych, należy przez to rozumieć Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego działającą na podstawie przepisów niniejszej ustawy.

##### **Art. 23.**

1. W kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w 2002 r. organizacjami, o których mowa w art. 5 ust. 1, są odpowiednio:

- 1) dla jednostek samorządu gminnego:
  - a) Unia Metropolii Polskich,
  - b) Związek Miast Polskich,
  - c) Unia Miasteczek Polskich,
  - d) Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) dla jednostek samorządu powiatowego – Związek Powiatów Polskich;
- 3) dla jednostek samorządu województwa – Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w art. 6 ust. 4, Rada Ministrów wyda w terminie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następującej po kadencji, w której ustawa weszła w życie.

3. Do czasu wydania rozporządzenia, o którym mowa w ust. 2, Komisja Wspólna działa w składzie powołanym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 13, poz. 124 oraz z 2003 r. Nr 58, poz. 508). Zmiany przedstawicieli w Komisji Wspólnej następują z uwzględnieniem przepisów art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 3.

**Art. 24.**

W przypadku wygaśnięcia mandatu przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów do wyznaczenia kandydata na przedstawiciela stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

**Art. 25.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.