

JUSTYNA PRZEDAŃSKA

ORCID: 0000-0002-3558-3969

Uniwersytet Wrocławski

justyna.przedanska@uwr.edu.pl

Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w kształtowaniu zasad wsparcia finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych

Abstrakt: Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego ustawowo określono jako forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego i jednocześnie zobowiązano ją do opiniowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego. W artykule zaprezentowano kazus braku konsultacji z Komisją Wspólną określenia zasad podziału środków z II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, a także przyznanie i podział tych środków wybranym jednostkom samorządu terytorialnego bez ujawnionych zasad czy kryteriów ich otrzymania. W związku z powyższym autorka wyróżniła trzy obszary kluczowe dla funkcjonowania i przyszłości jednostek samorządu terytorialnego: deprecjonowanie roli Komisji Wspólnej w procesie legislacyjnym, narastający problem klientelizmu politycznego, którego przykładem jest właśnie podział środków publicznych określonym jednostkom samorządu terytorialnego według tak zwanego klucza politycznego, oraz ograniczanie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w związku z tendencją stopniowej utraty niezależności finansowej na rzecz dotacji celowych z budżetu państwa.

Słowa kluczowe: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, klientelizm polityczny, samodzielność finansowa, jednostka samorządu terytorialnego.

1. Status prawny Komisji Wspólnej

Wraz z restytuowaniem samorządu terytorialnego w Polsce, już niemal trzydzieści lat temu, utworzono Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja Wspólna), która z założenia ma stanowić platformę dialogu między jednostkami samorządu terytorialnego a władzą rządową. Ponieważ na żadnym etapie reformy ustrojowej prawodawca nie zdecydował się na wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego czy ich zrzeszeń ani w inicjatywę ustawodawczą, ani w żadne instrumenty prawne, dzięki którym jednostki samorządu terytorialnego miałyby realny wpływ na nakładane na nie zadania publiczne oraz otrzymywane fundusze na ich realizację, Komisja Wspólna jawi się jedynym¹ forum, w obrębie którego strona samorządowa może przekazać opinie dotyczące projektowanych aktów z zakresu prawa samorządowego.

Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego utworzono zarządzeniem nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 roku w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, natomiast ustawowe uregulowanie statusu prawnego zyskała dopiero dwanaście lat później wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 6 maja 2005 roku². Zgodnie z ustawą Komisja Wspólna została określona jako forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu do projektu ustawy³ napisano, że Komisja Wspólna „działa obecnie jako organ pomocniczy lub opiniodawczo-doradczy Rządu, a jej funkcjonowanie pozostaje uzależnione od istniejących potrzeb Rządu w zakresie wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki Rządu oraz interesów reprezentowanej w danej komisji instytucji lub środowiska”. Z kolei premier Hanna Suchocka podczas pierwszego posiedzenia Komisji, które odbyło się 21 maja 1993 roku, w taki sposób ujęła istotę jej funkcjonowania:

Komisja [...] będzie miejscem roboczych, konkretnych kontaktów rządu z działaczami samorządowymi. Tworzymy dziś bowiem nową instytucję ustrojową — forum trwałej współpracy władzy centralnej i lokalnej. Współpraca ta jest niezbędna dla państwa i obywateli, jest konieczna po to, by decentralizacja nie kojarzyła się z chaosem kompetencji i odpowiedzialności. [...] Pierwsza reforma — reforma gminna — została skonstruowana bez udziału reprezentacji samorządowej. Takiej wiarygodnej reprezentacji wówczas po prostu nie było. Drugi etap reformy wchodzi w życie

¹ Warto wspomnieć, że pierwotny projekt ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku zawierał propozycję powołania ogólnokrajowej organizacji, która zrzeszałaby wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wtedy samorządu gminnego (Krajowy Związek Gmin). Można jedynie żałować, że nawet w takiej formie nie wzmocniono pozycji jednostek samorządu terytorialnego.

² Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku 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. Ustawa nie była dotąd nowelizowana.

³ Projekt ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej wraz z projektem aktu wykonawczego, Sejm IV kadencji, druk nr 3347.

w sytuacji, gdy rząd i parlament posiadają silnego i prawomocnego partnera samorządowego. To jest nasza wspólna reforma. Stwarza ona szansę sprawnego rządzenia państwem i szerokich kompetencji wspólnot i władz lokalnych. Komisja, której istnienie dziś inaugurujemy, nie jest zatem miejscem wymiany opinii, lecz wspólnego wypracowywania rozwiązań, które dotyczyć będą obu zasiadających w niej stron [...]»⁴.

2. Zadania Komisji Wspólnej

Komisja składa się z dwóch stron: rządowej i samorządowej (po dwunastu przedstawicieli)⁵. Stronę rządową tworzą minister właściwy do spraw administracji publicznej i jedenastu przedstawicieli, których powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Z kolei stronę samorządową stanowią reprezentanci ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego⁶, czyli: osiem osób wyznaczonych przez reprezentacje jednostek samorządu gminnego, w tym po dwie przez gminy powyżej 300 tysięcy mieszkańców, gminy posiadające status miasta, gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin, oraz gminy nieposiadające statusu miasta i niemające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin; dwie osoby wyznaczone przez reprezentację jednostek samorządu powiatowego oraz dwie osoby wyznaczone przez reprezentację jednostek samorządu województwa.

Każdą ze stron Komisji Wspólnej reprezentuje jej współprzewodniczący. Współprzewodniczący będący przedstawicielem strony rządowej może — z własnej inicjatywy lub na wniosek współprzewodniczącego reprezentującego stronę samorządową — powoływać ekspertów Komisji Wspólnej, zlecać wykonanie opinii czy ekspertyz na rzecz Komisji Wspólnej, jak również zapraszać do udziału w pracach Komisji Wspólnej oraz jej zespołów przedstawicieli administracji rządowej, przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz innych organizacji i instytucji. Posiedzenia Komisji Wspólnej (odbywają się w zależności od potrzeb,

⁴ Urząd Rady Ministrów, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1993, s. 7, za: H. Izdebski, *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12, s. 10.

⁵ Wykonując zadania, Komisja Wspólna powołuje stałe oraz doraźne zespoły problemowe, do których może powoływać osoby spoza jej składu. Obecnie funkcjonuje 12 stałych zespołów i jedna grupa robocza — <http://www.kwrist.mswia.gov.pl/kw/zespoły/5621,Zespoły.html> (dostęp: 15.04.2021).

⁶ Mowa o Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej — rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 roku w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. Nr 15, poz. 97).

nie rzadziej jednak niż raz na dwa miesiące, zwyczajowo zaś raz w miesiącu) powinny być protokołowane⁷.

Do kluczowych zadań Komisji Wspólnej zaliczono rozpatrywanie problemów wiążących się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego oraz z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także dotyczących samorządu terytorialnego spraw znajdujących się w obrębie działania Unii Europejskiej i tych organizacji międzynarodowych, do których należy Polska⁸. Artykuł 3 ustawy o KWRiST do zadań Komisji Wspólnej zalicza:

1. wypracowywanie wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej i funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego oraz 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. ocenę 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.

Warto zwrócić uwagę, że art. 36 ust. 6–9 Regulaminu Sejmu RP⁹ jednoznacznie określają, iż rozpatrywanie ustaw (uchwał), których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej. Organizacje samorządowe, tworzące stronę samorządową Komisji Wspólnej, mają prawo do przedstawienia opinii w ciągu czternastu dni od otrzymania projektu ustawy (uchwały). Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego mają prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowych. Z kolei § 38

⁷ Ostatni, zamieszczony na stronie Komisji Wspólnej, <http://www.kwrist.mswia.gov.pl/kw/archiwum/159,Archiwum.html>; protokół jest z 25 czerwca 2018 roku (stan na 28 kwietnia 2021 roku). Niestety wielokrotnie ponawiane prośby o dostęp do protokołów z lat 2019–2021 nie zostały zrealizowane przez KWRiST.

⁸ Por. R. Gawłowski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — od konsultacji do współdziałania w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 5–14.

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 26, poz. 185 ze zm.).

ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów¹⁰ nakazują kierowanie projektów dokumentów rządowych, czyli projektów ustaw czy rozporządzeń, które dotyczą samorządu terytorialnego, do zaopiniowania Komisji Wspólnej.

3. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Funkcjonując w systemie władzy zdecentralizowanej, jednostki samorządu terytorialnego otrzymały do realizacji określone ustawowo zadania publiczne, a wraz z nimi zostały wyposażone w podlegającą ochronie sądowej samodzielność, rozumianą wieloaspektowo:

1. jako samodzielność do kształtowania własnego ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP),

2. jako samodzielność publicznoprawną (art. 163 oraz art. 166 Konstytucji RP), z którą wiąże się samodzielna realizacja zadań publicznych,

3. jako samodzielność finansową (art. 167 Konstytucji RP), w myśl której jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne w obrębie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,

4. jako samodzielność podatkową (art. 168 Konstytucji RP), która daje im prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie,

5. wreszcie jako samodzielność majątkową (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego wyposażono w osobowość prawną, a wraz z nią w przysługujące im prawo własności i inne prawa majątkowe¹¹.

Istotna dla kwestii będącej przedmiotem niniejszego artykułu jest — poza, naturalnie, samodzielnością publicznoprawną — samodzielność finansowa (dochodowa i wydatkowa). Z jednej strony oznacza ona, że jednostki samorządu terytorialnego, samodzielnie prowadząc gospodarkę finansową, mają prawo do

¹⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku — Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006).

¹¹ Szerzej zob. J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 12–20; *idem*, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011; P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 2000, s. 180 i n.; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonanej legislacji i praktyki nadzorczej*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 159–177; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003; *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005; I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 176 i n.

pobierania ustawowo określonych dochodów i do wykorzystywania ich w celu realizacji zadań publicznych.

Samodzielność dochodowa jest związana z możliwością kształtowania wielkości i struktury dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego [...]. Może to dotyczyć swobody w zakresie samodzielnego nakładania podatków i opłat lokalnych (lub regionalnych), kształtowania stawek, zwolnień i ulg podatkowych, tworzenia własnych, unikalnych źródeł dochodów, a także pozyskiwania bezzwrotnych środków, którymi władze samorządowe mogą swobodnie dysponować¹².

Z drugiej zaś samodzielność finansowa wiąże się z zapewnieniem jednostkom samorządu terytorialnego dochodów (subwencje, dotacje czy inne transfery z budżetu państwa), które umożliwiają im wykonywanie ustawowo nałożonych na nie zadań publicznych. W tym wymiarze Elżbieta Chojna-Duch samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego trafnie określiła jako ustawowo zapewnione prawo do posiadania adekwatnych środków finansowych do wykonywania zadań, na co składa się również zobowiązanie państwa do wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe odpowiednie (wystarczające, adekwatne) do realizacji zadań publicznych, w obrębie których główną rolę powinny odgrywać dochody własne¹³.

4. Kształtowanie się wsparcia finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego w czasie pandemii

Truizmem jest już dziś stwierdzenie, że trwająca drugi rok pandemia wirusa SARS-COV-2 w każdym z możliwych wymiarów (globalnym, krajowym czy lokalnym) odciska swoje piętno, destabilizując wypracowane wcześniej schematy działania, pogłębiając różnice i dysproporcje czy wyostrowając nierozwiązane dotychczas problemy¹⁴. Gorzej, gdy w tym czasie pod płaszczykiem chęci niesienia pomocy i wsparcia finansowego państwo ukrywa zamiary nasilania podziałów, politycznych gier czy umacniania centralizmu¹⁵.

¹² T. Uryszek, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12, s. 5.

¹³ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 175 n.

¹⁴ Już w trakcie trwania pandemii I. Lipowicz pisała, że „wchodzimy w okres nawarstwiających się, a czasem wręcz kaskadowych stanów niepewności” — zob. *eadem*, *Samorząd terytorialny a administracja rządowa — administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4, s. 49.

¹⁵ D. Sześciło konsekwentnie realizowaną (i intensyfikowaną w ostatnim roku) strategię nazywa chorobą „państwa przesuniętego”, czyli państwa „nachalnie zajmującego obszary, które powinno pozostawić innym podmiotom (wspólnotom lokalnym, regionalnym, społeczeństwu obywatelskiemu), a jednocześnie niezdolnego do radzenia sobie z wyzwaniem, którym tylko państwo

Kryzys finansowy — w perspektywie władzy publicznej — najbardziej dotyka samorząd terytorialny¹⁶. Niestety w panujących warunkach rząd nie zdecydował się na realną pomoc finansową w postaci dodatkowej subwencji¹⁷, poza — chociaż w dłuższej perspektywie czasowej trudno nazwać to pomocą — wprowadzeniem ustawowej możliwości zwiększonego zadłużania się czy na przykład odroczeniem wpłat „janosikowego”¹⁸. Jedną z form rządowego wsparcia, pierwotnie projektowanego jako pomoc jednostkom samorządu terytorialnego, które najmocniej odczuwają skutki finansowe związane z pandemią, jest Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (dalej: Rządowy Fundusz)¹⁹. Rządowy Fundusz formalnie określono mianem programu, w ramach którego bezzwrotne środki finansowe pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 mają otrzymać gminy oraz powiaty „na inwestycje bliskie ludziom”²⁰.

jest w stanie sprostać (np. klimatyczno-energetycznymi czy związanymi z bezpieczeństwem narodowym)” — *idem*, *Samorząd–centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020, s. 3, <https://www.batory.org.pl/publikacja/samorząd-centrum-bilans-po-trzydziestu-latach-od-odrodzenia-sie-samorządu-i-pięciu-latach-nowego-centralizmu/> (dostęp: 25.03.2021).

¹⁶ Szerzej zob. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020, s. 1–13, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorządu-w-dobie-pandemii.pdf> (dostęp: 26.03.2021).

¹⁷ Tak jak czynią to inne państwa, czy to w postaci specjalnych subwencji (Szwecja, Wielka Brytania, Bułgaria, Włochy czy na przykład Francja), czy to w postaci rekompensat uwzględniających dodatkowe koszty i straty w dochodach poniesione przez gminy (Finlandia, Estonia, Czechy czy na przykład Portugalia) — szerzej zob. OECD, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government (dostęp: 5.04.2021).

¹⁸ Szacuje się, że jeden rok pandemii w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego niesie ich obniżenie aż o co najmniej 10%, czyli około 15 mld zł — por. D. Sześciło, *op. cit.*, s. 14.

¹⁹ Zob. uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 662); uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1011); uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1046); uchwała nr 178 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1144); uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2021 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 26); uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2021 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 108); uchwała nr 36 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 287).

²⁰ Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/rządowy-fundusz-inwestycji-lokalnych> (dostęp: 28.04.2021).

Jeszcze przed zakończeniem etapu „modelowania” zasad Rządowego Funduszu (o czym niżej), Paweł Swianiewicz wraz z Julią Łukomską pisali, że:

Zważywszy na dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie, bardzo ryzykownym pomysłem byłoby skoncentrowanie pomocy na jakichś dodatkowych dotacjach dla samorządów przeznaczonych na przykład na konkretne projekty inwestycyjne. Zagrożenie umacniających się przy takiej okazji relacji o charakterze klientelizmu politycznego i dalszego zmniejszania się autonomii finansowej samorządów jest bardzo duże. Wiele wskazuje, że dotychczasowa pomoc idzie głównie w tym kierunku. Pierwsze doświadczenia z Funduszu Dróg Samorządowych²¹, znane przypadki dotacji ostentacyjnie przyznawanych gminom deklarującym się jako strefy wolne od LGBT, a także niestety wiele innych sugerują, że wpychanie samorządów na pozycje klientelistyczne nie jest zagrożeniem wydumanym²².

Finalnie okazało się jednak, że tę właśnie drogę wybrał rząd. Dodatkowo — mimo wielokrotnych próśb ze strony przedstawicieli związków reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego o konsultacje w zakresie kształtowania zasad Rządowego Funduszu — postanowił on po raz kolejny nie zasięgnąć opinii strony samorządowej.

Swoją drogą, patrząc na tak zwaną ścieżkę legislacyjną dotyczącą ważnych zmian prawnych w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, zauważalne jest niemalże notoryczne pomijanie Komisji Wspólnej w procesie legislacyjnym. Z jednej strony przejawia się ono w opracowywaniu i wnoszeniu projektów ustaw, które dokonują zmian w ustroju, uprawnieniach i zadaniach samorządu terytorialnego, przez grupę posłów, czego konsekwencją jest pomijanie inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów oraz rządowego procesu legislacyjnego (tak charakterystyczne dla VIII kadencji Sejmu RP). Celem tak zwanego by-passowania rządowej legislacji²³ jest pomijanie przepisów regulujących rządowy proces legislacyjny, które obligują rząd do przeprowadzania szerokich konsultacji projektowanych aktów prawnych z różnymi interesariuszami, w tym przede wszystkim z Komisją Wspólną. Z drugiej zaś strony — czego dobitnym przykładem jest właśnie Rządowy Fundusz — rząd systemowo już ignoruje postulaty zgłaszane podczas posiedzeń Komisji Wspólnej przez stronę samorządową. Materiałów do takiego spostrzeżenia dostarcza analiza protokołów z posiedzeń Komisji Wspól-

²¹ Zob. P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Wspólnota” 2020, nr 1, s. 44–53.

²² P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu...*, s. 12. Także J. Przedańska, W. Gonet, *Prawo do zaskarżenia aktu Prezesa Rady Ministrów dotyczącego zatwierdzenia ostatecznej listy zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg — glosa aprobująca do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2020 r. (I GSK 486/20)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8, s. 238–248.

²³ Szerzej zob. J. Przedańska, M. Szwaś, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — w stronę upodmiotowienia samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 4, s. 165–178 oraz D. Sześciło *et al.*, *Demokracja samorządna*, [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, s. 164–168, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorządow.pdf> (dostęp: 15.03.2021).

nej²⁴. Przykładów lekceważenia jest mnóstwo (szczególnie pałaca i nadal nierozwiązana pozostaje kwestia finansowania oświaty); w tym miejscu jednak pragnę można zwrócić uwagę na problem, który przewijał się w większości posiedzeń Komisji Wspólnej w 2020 roku, czyli określenie zasad podziału środków z II transzy Rządowego Funduszu, a w szczególności deprecjonowanie strony samorządowej w tym zakresie.

Na posiedzeniu Komisji Wspólnej 22 lipca 2020 roku przedstawiciel strony rządowej zapowiedział, że ze względu na pogarszającą się sytuację finansową samorządu terytorialnego, która wynika z epidemii koronawirusa, Rządowy Fundusz wyniesie 12 mld zł (5 mld zł dla gmin, 1 mld zł dla powiatów — na dopłaty do dowolnych inwestycji lokalnych, a dodatkowe 6 mld zł z założenia miało zostać rozdysponowane przez Prezesa Rady Ministrów na konkretne inwestycje proponowane przez jednostki samorządu terytorialnego). Strona samorządowa od razu zgłosiła do projektu uchwały rządu trzy uwagi merytoryczne dotyczące: pominięcia województw, nieadekwatnego zmniejszenia środków dla miast na prawach powiatu i nieostrych kryteriów podziału pozostających w dyspozycji premiera dodatkowych 6 mld zł. Po (aż) czterech miesiącach, na posiedzeniu 26 listopada 2020 roku, wiceminister do spraw wewnętrznych i administracji poinformował, że rozstrzygnięcia dotyczące drugiego naboru w ramach Rządowego Funduszu zapadną do 4 grudnia 2020 roku, z kolei przedstawiciele strony samorządowej podkreślili, że niecierpliwie czekają na wyniki analizy złożonych przez nich wniosków, jako że chodzi o aż 6 mld zł, dane te są bowiem niezbędne do planowania przyszłorocznych budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże już na kolejnym posiedzeniu Komisji Wspólnej, 16 grudnia 2020 roku, w związku z niejawnym dokonaniem podziału środków z II transzy²⁵ strona samorządowa wniosła o powołanie specjalnego komitetu monitorującego podział środków z Rządowego Funduszu, który mógłby być również swoistym ciałem

²⁴ Nawet jeśli brakuje dostępu do protokołów z posiedzeń Komisji Wspólnej z lat 2019–2021 na stronie internetowej Komisji Wspólnej, to częściowo są one dostępne na przykład na stronie internetowej Związku Gmin Wiejskich RP — Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (zgwrrp.pl) (dostęp: 12.03.2021).

²⁵ Jacek Karnowski, prezydent Sopotu i członek Zarządu ZMP, podkreślił: „My jako strona samorządowa wolelibyśmy, by te środki zgodnie z zasadą pomocniczości były ujęte w podatku PIT. Z wielką dezaprobatą stwierdzamy, że środki z drugiej transzy, czyli 6 mld zł z Funduszu Covidowego, były przekazane bez jakichkolwiek zasad transparentności — według uznania politycznego. [...] Najłatwiej zobrazować to na przykładzie 16 województw samorządowych, podzielonych równo na pół: 8, gdzie współrządzi PiS, i 8, gdzie rządzi opozycja. Aż 89% środków trafiło do 8 regionów współrządzonych przez PiS, a 11% do pozostałych, przy czym 4 województwa wcale nie otrzymały wsparcia. Podział pieniędzy karze więc mieszkańców tych jednostek samorządu terytorialnego, którzy »źle wybrali« swoje władze. A przecież rząd dzieli środki publiczne, a więc nie rządowe czy samorządowe, ale pieniądze, które wpływają z podatków mieszkańców całego kraju”. Zob. Posiedzenie KWRiST 16.12.2020 roku (zgwrrp.pl) (dostęp: 12.03.2021).

doradczym dla premiera przy podziale środków. Niestety, przedstawiciele strony rządowej byli przeciwni powoływaniu komitetu monitorującego.

Ostatecznie z Rządowego Funduszu jednostki samorządu terytorialnego otrzymają około 13 mld zł, z czego: 6 mld zł trafiło latem 2020 roku do wszystkich gmin i powiatów w całej Polsce (było to jedyne wsparcie wyliczone z zastosowaniem algorytmu); 4,35 mld zł przyznano wybranym²⁶ jednostkom samorządu terytorialnego w grudniu 2020 roku w ramach tak zwanego pierwszego konkursu (bez ujawnionych zasad ani kryteriów naboru); 1,89 mld zł przyznano jednostkom samorządu terytorialnego w marcu 2021 roku w ramach tak zwanego drugiego konkursu (tak jak poprzednio, również bez ujawnionych zasad ani kryteriów naboru); 673 mln zł przyznano w marcu 2021 roku gminom górskim z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi (także bez ujawnionych zasad podziału tych środków); 340 mln zł przyznano w listopadzie 2021 roku wybranym gminom popegeerowskim (oczywiście bez ujawnionych kryteriów podziału tych środków).

Podziału środków z II transzy Rządowego Funduszu dokonał Prezes Rady Ministrów na podstawie rekomendacji Komisji do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego, w skład której wchodziło trzech przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw gospodarki, dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Komisja ta miała dokonać oceny wniosków oraz przekazać Prezesowi Rady Ministrów rekomendacje odnośnie do wysokości przyznawanych środków poszczególnym wnioskodawcom. Co prawda, w § 10 uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego zawarto pewnego rodzaju ogólne wytyczne, które Komisja miała brać pod uwagę podczas oceny wniosków²⁷ (a tych wpłynęło kilkanaście tysięcy), jednakże nigdzie nie ujawniono zasad przyznania ani podziału środków publicznych. Również mimo ustawowego obowiązku opi-

²⁶ Szeroko na temat analizy sposobu dystrybucji środków z II transzy Rządowego Funduszu zob. J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych — reguły podziału*, Warszawa 2021, s. 1–11, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf> (dostęp: 24.04.2021).

²⁷ Komisja miała brać pod uwagę: 1) realizację zasady zrównoważonego rozwoju; 2) kompleksowość planowanych inwestycji; 3) ograniczenie emisyjności i poziomu ingerencji planowanych inwestycji w środowisko; 4) koszt planowanych inwestycji w stosunku do planowanych dochodów jednostki w roku rozpoczęcia inwestycji; 5) liczbę osób, na które planowane inwestycje będą miały korzystny wpływ; 6) relację kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu; 7) wpływ planowanej inwestycji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych lub zapobieganie im w przyszłości, jeżeli planowana inwestycja może mieć taki wpływ; 8) zapewnienie dostępności w rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062).

niowania przez Komisję Wspólną projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, rząd postanowił pominąć Komisję Wspólną w procesie legislacyjnym dotyczącym tak ważnej kwestii dla samorządu terytorialnego.

Wnioski

Z prezentowanych analiz wyłaniają się trzy obszary kluczowe dla funkcjonowania i przyszłości jednostek samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, mowa o coraz bardziej marginalizowanym znaczeniu Komisji Wspólnej. A przecież rola Komisji Wspólnej, która nie została wyposażona w kompetencje o charakterze stanowiącym, sprowadza się w zasadzie wyłącznie do wyrażania opinii, które powinny być uzgodnione przez obie strony. W sytuacji niemożności dojścia do porozumienia strony mają prawo przyjąć własne, odrębne stanowiska w danej sprawie, dołączając je do projektu opiniowanego dokumentu (aktu normatywnego, programu czy innego dokumentu rządowego, który dotyczy problematyki samorządu terytorialnego).

Wspólne wypracowywanie stanowiska przez stronę rządową i stronę samorządową w zakresie określania priorytetów gospodarczych i społecznych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego stało się zatem „postulatem ustawowym”, a zapewnienie, że „Komisja jest [...] nie tylko ciałem opiniodawczym premiera, ale także miejscem rozstrzygania problemów dotyczących ustroju i działalności samorządu terytorialnego”²⁸, to dziś już wyłącznie dezyderat minionego ćwierćwiecza. Paradoksalnie bowiem współcześnie nie dostrzega się różnicy między wypracowywaniem wspólnego stanowiska a wyrażaniem opinii w jakiejś sprawie. Komisja Wspólna miała być forum współdziałania rządu z samorządem terytorialnym²⁹, na którym obie strony powinny wypracowywać wspólne stanowisko, przez co pośrednio Komisja Wspólna powinna móc wpływać na kształt procedowanych aktów prawnych, które dotyczą szeroko rozumianych spraw samorządowych. Nie da się ukryć, że polityka rządu ostatnich lat zmarginalizowała rolę Komisji Wspólnej³⁰, a przez to głos przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego również stracił na sile.

²⁸ Urząd Rady Ministrów, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1993, s. 8, za: R. Gawłowski, *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 138.

²⁹ Jeszcze kilka lat temu I. Zachariasz pisał, że jest to trwałe forum współpracy w reformie państwa — zob. I. Zachariasz, *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 24.

³⁰ Por. M. Adamowicz *et al.*, *Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową na przykładzie funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego* [w:] *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, red. M. Stec, Warszawa 2009, s. 27;

Po drugie, narastający problem tak zwanego klientelizmu politycznego³¹ zatacza w samorządzie terytorialnym coraz szersze kręgi. Dobitnym przejawem takiego zjawiska jest właśnie przydział środków publicznych (przyznanie swoistej premii politycznej) określonym jednostkom samorządu terytorialnego (bez żadnych kryteriów podziału) według tak zwanego klucza politycznego w ramach II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Jak zauważyli Jarosław Flis oraz Paweł Swianiewicz, w niewielu krajach Europy (poza Europą Zachodnią, gdzie nie występuje ono na poziomie państwowym w ogóle) zjawisko klientelizmu politycznego przybiera tak drastyczną skalę jak w ostatnim czasie w Polsce. Wspomniani autorzy w opublikowanym ostatnio raporcie zmierzili się również z argumentem, że środki publiczne przyznano danym samorządom nie ze względu na przynależność partyjną ich włodarzy, a ze względu na trudną sytuację materialną tych gmin. W wyniku przeprowadzonych badań doszli oni jednak do wniosku, że nie jest to zależność pozorna. Wspomniani autorzy dostrzegli dramatyczną wręcz różnicę w rządowym wsparciu między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, w których organy piastują osoby z tej samej opcji politycznej co władza rządowa, a tymi, gdzie włodarzami są osoby związane z partijną opozycją lub bezpartyjne. Bez wsparcia finansowego zostawiono aż ponad 80% „opozycyjnych” gmin, w stosunku do 14% gmin, których włodarze są związani z PiS. Kryterium wielkości, zamożności czy usytuowania gminy nie odegrało w tym podziale minimalnej nawet roli. Jak skonkludowali autorzy raportu:

niezależnie od charakteru samej gminy, przytłaczająca większość włodarzy z partii rządzącej jest „nagradzana” dotacjami, których wysokość w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wielokrotnie wyższa od średniej krajowej oraz drastycznie wyższa od dotacji otrzymywanych przez samorządy rządzone przez politycznych przeciwników. Należy uznać taką politykę za godzącą w podstawy demokratycznego państwa prawa oraz zasady subsydiarności zapisanej w niezliczonych deklaracjach programowych. Przyczynia się ona do pogłębiania podziałów w kraju³².

Po trzecie wreszcie, zjawisko powyższe wiąże się z ograniczaniem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zauważalna jest tendencja ostatnich lat do systemowej zmiany gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, które stopniowo tracą niezależność finansową na rzecz

P. Sularz, *Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd — samorząd czy dialog rząd — organizacje jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 3, s. 113 n.

³¹ Najprościej o klientelizmie można powiedzieć, że jest to diadyczna relacja zachodząca pomiędzy uczestnikami o nierównym statusie, wplywach czy dostępie do określonych zasobów, w której strona silniejsza (określana mianem patrona) obejmuje swoistą opieką stroną słabszą (klienta), w zamian oczekując szeroko pojmowanej lojalności. Szerzej zob. A. Mączak, *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław 2003, s. 22 n.; K. Nowakowski, *Klientelizm jako forma korupcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 1, s. 213–229; K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków 2002.

³² J. Flis, P. Swianiewicz, *op. cit.*, s. 10.

dotacji celowych z budżetu państwa. Autorzy wspomnianego raportu podają następujące dane na poparcie powyższej tezy:

W miastach na prawach powiatu w roku 2015 udział dotacji w dochodach budżetowych wyniósł 17%, by wzrosnąć do 23% w 2019 roku i do 26% w pierwszym półroczu roku 2020. W gminach zmiana ta wynosiła od 21% w 2015 roku do 34% w roku 2019 i 36% w pierwszej połowie 2020 roku. W takiej sytuacji polityczne skrzywienie rozdziału środków, których dysponentem jest budżet centralny, ma coraz większe (dewastujące) znaczenie dla stanu samorządności i demokracji lokalnej³³.

Wsparcie finansowe nie powinno być przecież postrzegane w kategoriach nagrody czy kary za polityczne zaangażowanie piastunów organów danej jednostki samorządu terytorialnego; z jakichś względów przedstawiciele władzy rządowej zapominają jednak, że państwo jest zobowiązane do przekazywania samorządom środków finansowych, które mają być adekwatne do realizacji zadań publicznych, że to również stanowi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Konkludując, życzyć w zasadzie można sobie już tylko, aby w niedalekiej przyszłości możliwy był do zastosowania nowy model administrowania (i to nie tylko w warunkach niepewności), określane przez Irenę Lipowicz jako elastyczny, który zakłada współpracę modułów władzy rządowej i samorządu terytorialnego z widocznym udziałem partycypacji społecznej³⁴. Na razie jednak widmo postępującej recentralizacji — deprecjonującej znaczenie instytucji samorządowych — krąży po kraju.

Bibliografia

- Adamowicz M., Duklewski P., Lasota M., Mazur J., Mazurek J., Rosa A., Słowikowski W., *Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową na przykładzie funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, red. M. Stec, Warszawa 2009.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
- Dobosz P., *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 2000.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podziaz%C5%82u.pdf>.
- Gadowska K., *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków 2002.
- Gawłowski R., *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.

³³ *Ibidem*, s. 11.

³⁴ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 50 n.

- Gawłowski R., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — od konsultacji do współudziału w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003.
- Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005.
- Izdebski H., *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12.
- Jagoda J., *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny a administracja rządowa — administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4.
- Mączak A., *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław 2003.
- Nowakowski K., *Klientelizm jako forma korupcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 1.
- OECD, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government.
- Przedańska J., Gonet W., *Prawo do zaskarżenia aktu Prezesa Rady Ministrów dotyczącego zatwierdzenia ostatecznej listy zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – glosa aprobująca do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2020 r. (I GSK 486/20)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8.
- Przedańska J., Szwaś M., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — w stronę upodmiotowania samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 4.
- Sularz P., *Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd — samorząd czy dialog rząd — organizacje jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 3.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorządu-w-dobie-pandemii.pdf>.
- Swianiewicz P., *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Wspólnota” 2020, nr 1.
- Sześciło D., Przedańska J., Szwaś M., Wilk B., Jakubek-Lalik J., Kłucińska P., Jakubowski P., *Demokracja samorządna*, [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Głos/Polska%20samorządów.pdf>.
- Sześciło D., *Samorząd—centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/publikacja/samorząd-centrum-bilans-po-trzydziestu-latach-od-odrodzenia-sie-samorządu-i-pięciu-latach-nowego-centralizmu/>.
- Uryszek T., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12.
- Zachariasz I., *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12.

The Role of the Joint Central and Local Government Commission in Shaping the Principles of Financial Support for Local Government Units within the Government Local Investment Fund

Summary

The Joint Central and Local Government Commission is defined by law as a forum for developing a common position of central and local government and has simultaneously been obliged to give opinions on draft normative acts, programmes and other government documents regarding local government issues. The article presents a case involving a lack of consultation of the Joint Commission on determining the principles of distributing funds from the second tranche of the Government Local Investment Fund, as well as the allocation and distribution of these funds to selected local government units without disclosing the principles or criteria for their receipt. Therefore, three key areas of the functioning and future of local government units have been distinguished: depreciating the role of the Joint Commission in the legislative process, the growing problem of political clientelism, an example of which is the distribution of public funds to certain local government units according to a so-called political key, and limiting the financial independence of local government units in connection with the trend of gradually losing financial independence in favour of targeted grants from the state budget.

Keywords: Joint Central and Local Government Commission, Government Local Investment Fund, political clientelism, financial independence, local government unit.