

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

STATUTY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO - CZY MOŻNA LEPIEJ REDAGOWAĆ PODSTAWOWY AKT SAMORZĄDOWEJ LEGISLACJI?

autor: Włodzimierz Zajęc

Połowa obecnej kadencji organów samorządu terytorialnego to z dwóch powodów dobra okazja do analizy problematyki związanej ze statutami jednostek samorządu terytorialnego (dalej „jst”). Po pierwsze, od kadencji 2018-23 wprowadzono w ustroju samorządu terytorialnego kilka zmian, które wymusiły bezpośrednią lub pośrednią konieczność aktualizacji treści obowiązujących statutów. Wszystkie jst musiały obligatoryjnie wprowadzić do nich regulacje dotyczące komisji skarg, wniosków i petycji oraz zasad działania klubów radnych. Jeszcze więcej zmian w konkretnych przypadkach wymuszały takie zmiany, które wprowadzały na poziom ustawy regulacje będące przedmiotem wcześniejszych rozstrzygnięć statutowych w danej jst. Chodzi o takie sprawy jak interpelacje i zapytania, obywatelskie inicjatywy uchwałodawcze, czy choćby długość kadencji, jeśli była ona wpisana w statut. Po drugie, połowa kadencji to dobry moment na weryfikację wprowadzonych rozwiązań i odpowiedzi, czy się sprawdziły, czy można coś w nich poprawić.

Tematyka statutowa z wielu powodów nie jest prosta. Już same przepisy ustaw ustrojowych nie są dość precyzyjne, aby jednoznacznie ustalić zakres kompetencji prawotwórczej samorządów. Mimo, że pierwsze statuty gmin powstały już ponad 30 lat temu i mimo, że przez kilkanaście ostatnich lat do ustroju samorządu nie były wprowadzane większe zmiany, cały czas mamy do czynienia z niejednorodnym orzecznictwem i poglądami doktryny w tej dziedzinie. Nadto, w kwestii redagowania statutów mają miejsce liczne zaszczości praktyki legislacyjnej, przyzwyczajenia, które wpływają na obniżenie jakości tych statutów. Niniejsza analiza ma za cel przyjrzenie się bieżącej praktyce i wskazanie rekomendacji dla ulepszenia statutów.

Statut jako akt normatywny i akt prawa miejscowego

Statut to specyficzny akt normatywny. Z punktu widzenia funkcji jaką pełni zalicza się go do aktów ustrojowo-organizacyjnych. Z zasady statut to akt o charakterze wewnętrznym, akt kierownictwa wewnętrznego[1]. Tymczasem statut jst pełni funkcję znacznie szerszą, jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem zaliczonym do wąskiego, konstytucyjnie określonego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Część doktryny twierdzi nawet, że podstawa prawna jego uchwalenia wywodzi się bezpośrednio z art. 169 ust. 4 *Konstytucji* stanowiącego, że *ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw, ich organy stanowiące*.

[1] Szerzej na ten temat: *Statut jednostka samorządu terytorialnego jako specyficzny akt prawa powszechnie obowiązującego* [w:] D. Dąbek, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Kraków 2005, s. 55-70.

Trwa dyskusja na temat tego jak należy rozumieć dyrektywę konstytucyjną oznaczającą tzw. *samodzielność statutową jst*. Według jednych opinii upoważnienie do kształtowania statutu należy interpretować jako generalne, czyli zgodnie z tą interpretacją można w nim regulować wszystkie kwestie nieunormowane w ustawie byleby nie były one sprzeczne z jej przepisami. Według innych opinii upoważnienie do wydania statutu należy rozumieć wąsko, jako delegację do uregulowania wyłącznie spraw wprost wskazanych w ustawie.

Statut jst to przede wszystkim akt normatywny, którego istotą jest ustalenie norm prawnych obowiązujących w samorządowych wspólnotach. Należy go więc konstruować, redagować, stosować oraz interpretować jak każdy inny akt zawierający normy generalne i abstrakcyjne. Dlatego też powinien on odpowiadać wszelkim standardom legislacyjnej poprawności, w tym wewnętrznej i zewnętrznej spójności z innymi przepisami. Jak każdy inny akt normatywny powinien być redagowany zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Problemy jednolitości treści statutów w świetle orzecznictwa organów nadzoru i sądów administracyjnych

Przepisy ustawowe upoważniające do wydania statutu oraz określające jego szczegółowy zakres są identyczne dla poszczególnych szczebli samorządu. To oznacza, że ocena zgodności z prawem konkretnych rozwiązań (instytucji) prawnych powinna być także identyczna. Rzeczywistość jest jednak zgoła odmienna. Wojewoda jako organ nadzoru oraz wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny mogą wobec identycznie brzmiącego przepisu statutu stwierdzić:

- zgodność z przepisami ustawowymi,
- sprzeczność z przepisami ustawowymi w stopniu istotnym, co powoduje stwierdzenie jego nieważności,
- sprzeczność z przepisami ustawowymi w stopniu nieistotnym, co nie powoduje stwierdzenia nieważności, a jedynie wskazanie, że wydano go z naruszeniem prawa.

Takie przypadki nie są odosobnione. W wielu kwestiach zapadają sprzeczne rozstrzygnięcia. Jako charakterystyczny przykład można podać przyjmowany w statutach przepis wprowadzający zasadę głosowania w komisjach stanowiących, że *w przypadku równej liczby głosów, decyduje głos przewodniczącego komisji*. Regułą jest, że wojewodowie kwestionują taką zasadę jako niedopuszczalną, a w sprawach, w których samorządy skarżą rozstrzygnięcia nadzorcze do sądu administracyjnego, uznawana ona jest za zgodną z prawem[2]. Różnie są także oceniane przepisy statutowe nakładające mniej lub bardziej szczegółowe obowiązki na organy wykonawcze i na urzędników samorządowych.

Niejednolitość prawa statutowego wynika jeszcze z innego powodu. W informacji o wynikach kontroli Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego z 3 lutego 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła między innymi, że wojewodowie:

- *wielokrotnie nie kwestionowali legalności przekazywanych im aktów prawa miejscowego, pomimo że były one dotknięte wadami prawnymi,*
- *niejednolicie oceniali zgodność z prawem uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, regulujących tę samą sferę działalności, w wyniku czego niektóre z tych uchwał zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym, stwierdzającym ich nieważność z powodu niezgodności z prawem, natomiast inne, naruszające te same przepisy prawa, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały nadal, jako zgodne z prawem[3].*

[2] Przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie III SA/Kr 66/19 - <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ODE99F9279>

[3] <https://www.nik.gov.pl/plik/id.21893.vp.24559.pdf>, dostęp 10 maja 2021 r.

W tej samej informacji NIK wskazywane jest, że podobne negatywne uwagi zawarte były w dokumentach podsumowujących wcześniejsze kontrole, a jednocześnie podawane są obiektywne przyczyny stwierdzonego stanu rzeczy, takie jak szczypta kadry nadzorczych w przełożeniu na wielką liczbę aktów do skontrolowania w krótkim czasie. Ogromne znaczenie ma też ogólna jakość legislacyjna aktów wpływających do wojewodów i wspomniana wyżej rozbieżność orzecznicza organów nadzorczych i sądów administracyjnych. Służby nadzoru podejmują próby ujednoczenia praktyki prawotwórczej samorządów, ale bez rozwiązań ogólnokrajowych, odgórnych i kompleksowych trudno liczyć na znaczącą poprawę.

Nie bez znaczenia dla opisywanej sytuacji jest też treść przepisów ustawowych. Widać to zwłaszcza na przykładzie *Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz. U. poz. 130), która wprowadziła przepisy wymuszające dostosowanie statutów jst. Przyjęto ją bardzo szybko, bez właściwej refleksji i konsultacji z zainteresowanymi podmiotami przy braku analiz co do rzeczywistych skutków wprowadzanych zmian ustrojowych. Nie uwzględniała ona faktu, że część przewidzianych w niej regulacji funkcjonowała już od wielu lat w znacznej części jst i była ukształtowana zgodnie ze specyfiką konkretnej gminy czy powiatu. Tymczasem ustawodawca odgórnie narzucił wszystkim samorządom takie same reguły i instytucje prawne. Jest oczywiste, że niektóre jst miały problem z prawidłowym przeniesieniem na swoje *podwórko* wszystkich *nowości*.

Najczęściej popełniane błędy

W obrocie prawnym pozostają statuty zawierające poważne wady polegające na:

- wykraczaniu poza zakres upoważnienia ustawowego, wtedy gdy do ich treści dodawana jest materia niewynikająca z przepisów określających co ma być przedmiotem statutu (np. szczegółowe określenie praw i obowiązków radnych, w sytuacji gdy istota sprawowania przez nich mandatu wyklucza jakąkolwiek ingerencję ponad to co określono jako ich obowiązki w przepisach ustawowych),
- nierealizowaniu pełnego zakresu upoważnienia, kiedy brak w nich jakichkolwiek regulacji bezpośrednio przewidzianych w ustawie (np. wymagane art. 11b ust. 4 *Ustawy o samorządzie gminnym* zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, czy trudne do *wymyślenia* przepisy dotyczące trybu pracy organu wykonawczego gminy),
- powtarzaniu przepisów ustawowych poprzez przepisywanie całych partii przepisów ustawowych (np. w rozdziałach określających niepotrzebnie - ponieważ nie mieści się to w zakresie upoważnienia - zadania gminy czy powiatu, podczas gdy katalog ten zawsze wynika z ustawy),
- modyfikacji przepisów ustawowych polegającej na ustanowieniu innych norm niż literalnie wynika to z przepisu ustawy (np. rozszerzenie przesłanki przeprowadzenia głosowania imiennego),
- stosowanie niepoprawnych lub niekonsekwentnych technik prawodawczych uniemożliwiających lub utrudniających prawidłowe korzystanie ze statutu (np. nadmiar załączników, niekonsekwentne oznaczanie jednostek redakcyjnych).

Powyższe uwarunkowania tym bardziej wzmacniają potrzebę przyjmowania statutów, które nie zawierają rozwiązań niezgodnych z Konstytucją i ustawami. Bez zmian systemowych i ustawowych jest to możliwe w oparciu o analizę bieżącej praktyki legislacyjnej i poprzez eliminowanie przedstawionych wyżej błędów, zwłaszcza podczas redagowania nowych statutów.

Sposób i zakres analizy bieżącej praktyki redagowania statutów jst

Zaprezentowane obserwacje praktyki legislacyjnej i końcowe rekomendacje są efektem analizy dokładnie 100 najnowszych statutów jakie ogłoszono w wojewódzkich dziennikach urzędowych do dnia 1 maja 2021 r. Do analizy wybrano jedynie uchwały przyjmujące całkowicie nowe statuty, pomijając nowelizacje i ich teksty jednolite. Założeniem było poznanie aktualnych cech wspólnych nowych statutów w aspekcie legislacyjnym, dotyczącym konstrukcji statutu jako aktu normatywnego oraz technik prawodawczych, a także w aspekcie merytorycznym. W każdym województwie, zależnie od liczby gmin wchodzących w jego skład, przeanalizowano treść od 3 do 12 najnowszych statutów opublikowanych w danym wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przyjęto, że pozwoli to ustalić aktualne trendy w redagowaniu statutów, przeważające rozwiązania dotyczące ich konstrukcji, objętości, a także pokaże podobieństwo statutów z danego województwa. W aspekcie stosowanych rozwiązań merytorycznych wybrano tylko kilka kwestii, które obrazują tendencje twórców statutów. Pozwalają też zweryfikować statut pod kątem zgodności z upoważnieniem i przepisami ustaw ustrojowych, a także ukazać nomen omen nagminność występowania utrwalonych *historycznie* praktyk, nie do końca odpowiadających standardom poprawności statutu jako specyficznego statutu nieograniczającego się wyłącznie do spraw struktury organizacyjnej, ale stanowiącego przede wszystkim źródło prawa powszechnie obowiązującego dla danej wspólnoty mieszkańców. Dodatkowo autor wykorzystał swoje ponad trzydziestoletnie doświadczenie w działalności samorządowej i eksperckiej związanej ze statutami jst oraz prawem samorządowym. Znaczna część konkluzji i wniosków zawartych w opracowaniu powstała jako efekt szkoleń jakie autor prowadził na zamówienie różnych oddziałów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej na tematy związane ze zmianami ustrojowymi wprowadzonymi od obecnej kadencji, przy czym wiele z nich bezpośrednio dotyczyło zmian w statutach jst. W latach 2018-21 autor przeprowadził kilkadziesiąt szkoleń dla radnych, urzędników samorządowych oraz m.in. podczas wielu forów sekretarzy i przewodniczących rad działających przy FRDL.

Wybrane zagadnienia praktyki legislacyjnej

Statuty analizowano według wybranych kryteriów. Poniżej przedstawiono ustalenia statystyczne w odniesieniu do całej analizowanej setki statutów oraz uwagi na temat uwarunkowań związanych z poprawnym, rekomendowanym redagowaniem statutów.

1. Pierwszym kryterium była objętość statutu rozumiana jako **liczba paragrafów**, z tym że w przypadku statutów przyjętych w formie załącznika nie uwzględniano liczby paragrafów zawartych w uchwale wprowadzającej załącznik, a jeśli poszczególne załączniki zawierały przepisy merytoryczne ujęte w paragrafy zliczano je łącznie. Największa liczba paragrafów to 135, a najmniejsza 47, przy czym średnia to 93,3. W niektórych statutach paragraf dzielono na zbyt dużą liczbą ustępów. Rekord to 46 ustępów stanowiących merytorycznie w istocie rzeczy samodzielny spory rozdział. Należy podkreślić, że w statutach zawierających dużą liczbę jednostek redakcyjnych występowały liczne powtórzenia przepisów ustawowych. Charakterystyczne jest, że statuty nieprzyjmowane w formie załącznika nie wyróżniały się większą liczbą jednostek redakcyjnych. Wyrównoważona analiza treści wybranych statutów wskazuje, że w tych aktach w których treść merytoryczną rozdzielano na większą liczbę załączników zdarzały się powtórzenia takich samych przepisów np. sposoby głosowania w komisjach. **Wniosek – statut można opracować jako akt zwarty zawierający wszystkie elementy wymagane ustawą przy zastosowaniu mniejszej liczby paragrafów.**

2. Liczba uchwał w sprawie statutów, których treść znajduje się bezpośrednio w uchwale to 34, a liczba uchwał w sprawie statutów, które zostały **przyjęte bez żadnego załącznika** do uchwały to 11. W kwestii ograniczania liczby załączników wyróżnia się województwo wielkopolskie, w którym 9 na 10 badanych statutów przyjęto bez użycia załącznika. W większości przypadków standardem jest więc przyjmowanie statutów w załączniku.

Zwraca uwagę licznie popełniany błąd redakcyjny polegający na tym, że uchwała mówi, iż statut określony jest w „załączniku”, a załącznik jest oznaczony jako „Załącznik nr 1” (albo odwrotnie). Przyjmowanie statutu w załączniku to pewien zwyczaj przeniesiony z ogólnych praktyk związanych ze statutami jako rodzajem aktu normatywnego. Zazwyczaj statut to krótki prawny, określający wewnętrzną organizację podmiotu, dla którego został ustanowiony, nie posiadający własnej rozbudowanej treści merytorycznej. Podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 29 *Zasad techniki prawodawczej* załącznik to technika, która powinna być używana, kiedy ze względu na czytelność treści niektóre elementy lepiej przenieść poza przepisy merytoryczne (tabele, wzory, opisy). W przypadku statutów jest ich zasadnicza treść to zwykłe przepisy merytoryczne i nie ma potrzeby ich wyprowadzania ich poza treść uchwały.

Załącznik sprawia także problemy w funkcjonowaniu statutu. Załącznik ze statutem traktowany jest jako odrębny akt, co widać zwłaszcza przy nowelizacjach, kiedy uchwały zmieniające używają formuł *w statucie/w załączniku ... wprowadza się następujące zmiany* zamiast *w uchwale ... w załączniku wprowadza się następujące zmiany*. Warto również zwrócić uwagę na poważne błędy w tekstach jednolitych, gdzie w obwieszczeniu podaje się jedynie treść załącznika bez uchwały, do której statut jest załącznikiem. **Wniosek – statut jest lepiej przyjmować bez użycia załącznika.**

3. **Średnia liczba załączników do statutów** to 3,6. Największa odnotowana liczba załączników to 15 plus sam statut jako osobny załącznik. Część załączników jest wprowadzana bez dostatecznego uzasadnienia z trzech powodów. Po pierwsze załącznik nie stanowi materii technicznej, którą ze względów edytorskich (graficznych) trudno umieścić między przepisami merytorycznym. Po drugie, stanowią one po prostu zwykłe przepisy merytoryczne (np. załączniki określające zasady i tryb działania komisji rewizyjnej lub komisji skarg, wniosków i petycji, przyjmowane zresztą czasami jako „regulaminy”). Po trzecie, stanowią materię, która nie może lub nie musi być przedmiotem przepisów statutu. W trakcie badania treści 100 statutów stwierdzono:

- 4 załączniki, z czego 2 w województwie małopolskim (na 7 badanych) **będące regulaminami pracy rady**. Wprowadzanie tego załącznika to pewna zaszłość, która obecnie nie powinna mieć miejsca. Organizacja pracy rady to istota merytoryczna rozstrzygnięć, które są przedmiotem statutu. Czynienie z nich „regulaminu” jako załącznika wypacza charakter statutu. Powoduje też zazwyczaj niepotrzebne powtórzenia a czasami prowadzi do sprzeczności pomiędzy statutem, a jego załącznikiem - regulaminem,
- 67 statutów posiadało **załączniki określające granice lub obszar jst**. Następuje to co do zasady przez dodanie mapy. Rzadko dodatkowo przedmiotem załącznika jest szczegółowy opis granicy. Określenie w statucie granic gminy wykracza poza upoważnienie. Pomijając już fakt, że mapy określające granice to zazwyczaj mało czytelne skany w formacie A4, to należy podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. pkt 1 *Ustawy o samorządzie gminnym* granice gmin określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. **Wniosek – rezygnować z tego rodzaju załączników**. W województwie śląskim na 7 badanych statutów w żadnym przypadku takiego załącznika nie było, zapewne dlatego, że słusznie nie dopuszcza takich załączników organ ich nadzoru
- 35 załączników było **wykazem jednostek organizacyjnych danej jst**. W pojedynczych przypadkach wykaz znajdował się w treści merytorycznej statutu. Z ustaw ustrojowych nie wynika obowiązek ustalenia wykazu jednostek organizacyjnych. Wykaz taki trudno ocenić jako jednoznacznie sprzeczny z przepisami ustawowymi, ale z całą pewnością można go uznać za zbędny. Najważniejszym argumentem za takim podejściem jest to, że nie ze statutu wynika czy dany podmiot jest jednostką organizacyjną jst, a z aktu o jego utworzeniu i odrębnych przepisów ustawowych.

Ustalenie wykazu jednostek organizacyjnych nie wnosi więc żadnej nowości normatywnej. Jak pokazują długoletnie obserwacje wojewódzkich dzienników urzędowych okresowo większość nowelizacji statutów to nowelizacje załączników z wykazami jednostek organizacyjnych, jako skutek zmian ustawowych wymuszających powołanie, przekształcenie lub zmianę nazewnictwa realizowaną odrębnymi uchwałami. **Wniosek – nie wprowadzać omawianego załącznika. Wystarczy wykaz (lista) prowadzony przez organ wykonawczy, udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej.**

Wniosek odnośnie załącznika jako techniki prawodawczej stosowanej w statutach jst – należy dążyć do wprowadzania jak najmniejszej liczby załączników, i czynić to tylko wtedy, gdy rzeczywiście jest to uzasadnione ich charakterem wskazującym, że umieszczenie treści nich zawartych poza statutem ułatwi korzystanie z niego. Jeżeli przedmiotem załącznika mają być regulacje, które są ujęte w paragrafy oznacza to, że nie powinny one być w załączniku.

4. 55 statutów określiło nazwy własne wszystkich komisji stałych i mniej lub bardziej szczegółowo zakres ich działania. W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że jest to obligatoryjny element statutu jst[4], ale takie podejście nie znajduje bezpośredniego potwierdzenia w przepisach ustawowych. Trzeba też podkreślić, że statut powinien być aktem trwałym i odpornym nie tylko na mniej ważne zmiany ustawowe, ale także na zmiany polityczne w danej wspólnocie samorządowej. Sztywna lista komisji stałych (i ich właściwość) może być problemem dla kolejnych kadencji organów stanowiących mających trudność w dostosowaniu składu swoich organów wewnętrznych do aktualnych uwarunkowań wynikających z decyzji wyborców. **Wniosek – za każdym razem rozważyć konieczność i potencjalne zagrożenia z wprowadzenia takich regulacji.**

5. 38 statutów zawiera przepisy dotyczące nieprzewidzianego ustawami ustrojowymi **wyłączenia radnego** z pracy (działania) ze względu na podejrzenie stronnictwość lub innej podobnej przesłanki. Najczęściej dotyczy to komisji rewizyjnej. Czasami instytucja wyłączenia dotyczy także rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, sporadycznie wszystkich komisji. Większość orzecznictwa w sprawach dotyczących tej instytucji prawnej konsekwentnie ocenia takie regulacje jako sprzeczne z przepisami ustaw stanowiącymi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. W niektórych województwach w badanych statutach w ogóle nie odnotowano takich przepisów (lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie). Mimo ograniczonej liczby badanych statutów zapewne nie jest to przypadek, a konsekwencja stanowiska wojewodów uznających wyłączenie radnego z innych przyczyn niż określone w ustawie za sprzeczne z prawem.

6. Statut zawiera szczegółowe regulacje dotyczące **obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**, mimo że musi to być przedmiotem odrębnej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. W tym zakresie przeanalizowano wszystkie statuty i tylko w jednym z nich znaleziono regulację wykraczającą poza upoważnienie ustawowe do wydania statutu. Należy uznać to za wynik pozytywny, co nie oznacza, że wskazany błąd jest tak rzadki, jak wynikałoby z analizy 100 nowych statutów. Z obserwacji autora wynika, że przepisy ustalające zasady obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej były przedmiotem relatywnie sporej liczby uchwał nowelizujących statuty podejmowanych pod koniec ubiegłej i na początku obecnej kadencji. Optymistyczne jest to, że jak wykazała analiza błąd ten nie jest powielany w nowych statutach.

[4] Więcej w tej kwestii: *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018 s. 69-71.

7. 87 analizowanych uchwał w sprawie statutu (87%) posiada niezgodny z *Zasadami techniki prawodawczej* **przepis uchylający poprzedni statut**. Przy ocenie tego kryterium za poprawny uznawano przepis, który znajduje się we właściwym miejscu, na końcu uchwały przed przepisem o wejściu w życie, ale nie na końcu statutu stanowiącego załącznik do uchwały. Jest sformułowany według schematu *Traci moc uchwała ... z dnia ... w sprawie ...* (Dz. Urz. Woj. ... z podaniem wszystkich pozycji, pod którym ogłoszono poprzedni statut i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity statutu i zmiany wprowadzone po ogłoszeniu tego tekstu jednolitego). Treść przepisu uchylającego jest dobrym probierzem jakości legislacyjnej aktu normatywnego. Musi ona zawierać pełne aktualne informacje pozwalające zidentyfikować akt i ustalić uchylaną treść, co jest możliwe jedynie przy podaniu pełnej *metryczki* aktu, który był ogłoszony w dzienniku urzędowym. Bardzo częstym błędem, odzwierciedlającym brak zrozumienia dla zasad funkcjonowania systemu źródeł prawa, jest uchylanie uchwał nowelizujących statuty, które weszły w życie i których z oczywistych względów nie można uchylić.

Inne problemy legislacyjne i redakcyjne w statutach

Całościowa analiza treści statutów objętych badaniem, jak również pozostałe doświadczenia autora pozwalają sformułować dodatkowe uwagi odnośnie redagowania statutów jst. Prezentowane są one w kolejności elementów występujących w uchwałach statutowych.

Tytuł - uchwały w sprawie statutów są, co do zasady poprawne; niepotrzebnie jedynie po zwrocie w sprawie używa się dodatkowych określeń *nadania, określania, przyjęcia, uchwalenia; wystarczy w sprawie statutu...*; w statutach przyjmowanych nie w załączniku, pod podstawą prawną uchwały, przed częścią normatywną występuje jeszcze niepotrzebnie nazwa aktu *Statut...*

Podstawa prawna - praktyka obecnie w przeważającej mierze poprawna, ograniczająca przywoływane przepisy do przepisów ustawy bezpośrednio upoważniających organ stanowiący do podjęcia uchwały w sprawie statutu; w sporadycznych przypadkach przywoływano art. 169 ust. 4 *Konstytucji RP*, co mimo pozytywnych wypowiedzi doktryny w tej kwestii, należy uznać za praktykę dyskusyjną. Z całą pewnością zbędne jest przywoływanie innych przepisów, w szczególności art. 4 ust. 1 *Ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*.

Preambuła wystąpiła w dwóch statutach - na poziomie aktów prawa miejscowego (podobnie zresztą jak w opinii autora na poziomie ustawowym) jest to rozwiązanie niewskazane, w naszym systemie prawnym zastrzeżone przede wszystkim dla Konstytucji.

Spis treści - sporadycznie występuje w statutach przed treścią normatywną; technika nieprzewidziana dla aktów normatywnych w polskim systemie prawnym; jednoznaczna rekomendacja - nie stosować (w jednym ze statutów w dzienniku urzędowym stronę pierwszą statutu okraszono idyllicznym zdjęciem alei drzew).

Budowa paragrafów - przestrzegane są w większości przypadków zasady wewnętrznej budowy paragrafów. Zdarza się jednak używanie złych oznaczeń dla ustępów i punktów, *omijanie* poszczególnych poziomów jednostki redakcyjnej, jak np. podział na litery zamiast w pierwszej kolejności na punkty. Czasami w związku z tym występują złe lub niekonsekwentne (mylące) odesłania do innych przepisów.

Systematyzacja paragrafów - podział na rozdziały, działy, sposób ich oznaczania nie zawsze jest zgodny z ZTP, dość częste jest stosowanie nienumerowanych śródtytułów zwłaszcza w rozdziałach dotyczących organizacji pracy rady; niewiele ułatwiają one korzystanie ze statutu, a mogą utrudniać jego nowelizację przy dodawaniu nowych paragrafów; Niewłaściwą praktyką jest nagminne tytułowanie rozdziału pierwszego Postanowienia ogólne, a ostatniego Postanowienia końcowe zamiast Przepisy ogólne/końcowe.

Słowniczek – powinien być to zbiór definicji pojęć używanych w statucie, choć w praktyce są to najczęściej skróty nazw. Wprowadzenie słowniczka nie zawsze jest uzasadnione legislacyjnie. Definiowane, a właściwie – redefiniowane są w nich pojęcia ustawowe. Skracają też wyrażenia tam gdzie jest to niepotrzebne. Zdarza się, że definiowane pojęcia w dalszej treści występują tylko raz, w ogóle nie występują lub występują w zmienionym szyku wyrazów.

Przepisy merytoryczne – zawierają liczne powtórzenia, zwłaszcza w przepisach dotyczących gospodarki finansowej jednostek pomocniczych, dostępu do dokumentów; w przypadku większej liczby załączników zawierających przepisy merytoryczne występują powtórzenia tych samych norm. Zdarzają się przepisy doprecyzowujące sposób obliczania większości bezwzględnej w głosowaniu de facto wprowadzające modyfikacje powszechnego ich rozumienia ustalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

Przepisy przejściowe i dostosowujące – nie występują, mimo że w przypadku nowych statutów, z założenia wprowadzających nowości normatywne, istnieje możliwość wkroczenia w toczące się procedury np. zmiana wymogów odnoszących się projektów uchwał, czy zmiana terminów proceduralnych. Kwestii tej, ze względu na ograniczony zakres analizy, nie poddawano szczegółowemu badaniu w konkretnych przypadkach.

Przepis o wejściu w życie – co do zasady formułowany jest zgodnie z wymogami *Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* oraz niektórych innych aktów prawnych. W nowych statutach przyjmowanych jeszcze przed początkiem obecnej kadencji występowały problemy z właściwym określeniem dnia wejścia w życie statutu, ale należy podkreślić, że było to skutkiem niewłaściwego sformułowania przepisów ustawowych.

Niepotrzebne przepisy - podobnie jak inne uchwały organów jst uchwały statutowe zawierają szereg przepisów zbędnych, niepotrzebnych z punktu widzenia legislacyjnego lub nieposiadających żadnej dodanej wartości normatywnej. Najlepiej pokazać to na przykładzie jednego ze statutów którego ostatnia jednostka systematyzacyjna brzmi:

„DZIAŁ XI.

Postanowienia końcowe

§ 130. *Integralną część statutu stanowią załączniki.*

§ 131. *W sprawach nieuregulowanych w statucie mają zastosowanie przepisy Ustawy oraz przepisy innych ustaw.*

§ 132. *Zmiany statutu następują w trybie przewidzianym dla jego nadania.*

§ 133. *Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi.”*

Są to same postanowienia, które nie ustanawiają żadnych nowości normatywnych, są po prostu zbędne (puste). Treść skopiowanego rozdziału pokazuje też, że wiele jednostek redakcyjnych w statutach jest niepotrzebna, czasami wprowadzana na siłę, z przyzwyczajenia i nie jest to katalog wyczerpujący. Zaskakująco wiele statutów zawiera na końcu normę, z której wynika, że wątpliwości interpretacyjne związane z treścią przepisów statutu rozstrzyga przewodniczący rady.

Oczywiście nie opisano tu wszystkich możliwych legislacyjnych i merytorycznych aspektów redagowania przepisów statutów jst. Zgromadzony materiał pozwala jednak uogólnić wnioski na temat obecnej praktyki legislacyjnej. Jest też podstawą, aby sformułować zalecenia dla redaktorów nowych i zmienianych statutów.

Podsumowanie i wnioski

- Problemy zakresu upoważnienia ustawowego i treści uchwał statutowych determinowane są w znacznym stopniu przez obiektywne trudności spowodowane brakiem precyzji przepisów ustawowych lub nieskorelowaniem nowych rozwiązań ustrojowych z wcześniejszą praktyką samorządów.
- Niejednolitość orzecznictwa wśród organów nadzoru lub niedostatek działań w tym zakresie oraz rozbieżne orzeczenia sądów administracyjnych w takich samych sprawach, wpływają na brak pewności samorządowych legislatorów co do rzeczywistego zakresu statutowej kompetencji prawotwórczej.
- Brak uwzględnienia specyfiki legislacji samorządowej w *Zasadach techniki prawodawczej* i brak oficjalnych (odgórnych) mechanizmów wsparcia legislacji samorządowej nie zapewnia odpowiednio kompetentnego zaplecza decydującym w procesie legislacyjnym uchwał statutowych.
- Analiza 100 statutów wykazała, że przeważającą tendencją w budowie statutów jest wykorzystywanie techniki prawodawczej załącznika, w wielu przypadkach nieuzasadnione funkcją jaką ma pełnić w strukturze aktu normatywnego. Powoduje to zagrożenia w prawidłowym korzystaniu ze statutu i potencjalne trudności przy jego nowelizowaniu i ogłaszaniu tekstu jednolitego.
- Statuty zawierają liczne przepisy, które nie wnoszą dodanej wartości normatywnej, stanowiące powtórzenia przepisów ustawowych, przepisy wewnątrznie powtórzone, posiadające wyłącznie walor informacyjny.
- Część przepisów (załączników) można uznać za zbyt szczegółowe i wprowadzające regulacje niepotrzebnie, które mogą utrudnić funkcjonowanie organu wykonawczego w kolejnych kadencjach.
- Niepełne lub niepoprawne stosowanie Zasad techniki prawodawczej sprawia, że poszczególne elementy uchwał statutowych naruszają zasadę określoności przepisów, czyli przestrzeganie wymogu jednoznaczności, precyzji i komunikatywności przepisów. Część błędów legislacyjnych i merytorycznych wynika z nieuwzględnienia specyfiki statutu jst jako aktu prawa miejscowego.
- Można zaobserwować regionalność stosowanych rozwiązań legislacyjnych i merytorycznych wynikających z konsekwentnego stanowiska organów nadzoru (lub jego braku).

Rekomendacje - jak redagować statut jst:

- Przy ustalaniu zakresu i treści statutu powinna być zachowana zasada minimalizmu – jak najmniej przepisów (załączników) i jeżeli świadomie nie przyjmuje się innej koncepcji – jak najmniej regulacji merytorycznych, zwłaszcza tych, których zamieszczenie w statucie nie jest obligatoryjne.
- Konstrukcja i treść powinny być *odporne* na zmiany zewnętrzne i wewnętrzne, tak żeby statut nie wymagał częstej nowelizacji.
- Statut powinien – jako akt prawa miejscowego – zawierać wyłącznie przepisy konstruuące normy prawne, nie powinien powtarzać żadnych przepisów.
- Należy przestrzegać *Zasad techniki prawodawczej* co zapewni przynajmniej formalną poprawność, spójność i niesprzeczność przepisów.
- Praca nad projektem powinna się odbywać z zapewnieniem zaplecza eksperckiego i znajomością aktualnych kierunków orzeczniczych w kontrowersyjnych kwestiach na poziomie właściwego terytorialnie organu nadzoru i sądów administracyjnych.
- Projekt statutu powinien być na jak najwcześniejszym etapie jak najlepiej dopracowany. Zasadą procesu prawodawczego jest, że na każdym jego poziomie, na poszczególnych etapach prac, brak jest czasu na większe zmiany legislacyjne.

Aby poszerzyć wiedzę w tym zakresie zapraszamy na szkolenia organizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. W ofercie cyklicznie pojawiają się szkolenia pt. *Legislacja samorządowa. Jak uniknąć błędów mogących być podstawą stwierdzenia nieważności aktów normatywnych, statuty gmin, miast, powiatów - tworzenie i procedura opracowania*. Zachęcamy również do skorzystania z usługi doradczej w postaci dostosowania lub aktualizacji obecnego statutu.

O Autorze:

Włodzimierz Zając - legislator z doświadczeniem w praktyce legislacji parlamentarnej i rządowej. Od ponad dwudziestu lat prowadzi szkolenia oraz zajęcia na studiach podyplomowych z zakresu Zasad techniki prawodawczej i procesu legislacyjnego, które zawsze są wysoko oceniane, zwłaszcza ze względu na dobrze dobrane przykłady i praktyczny wymiar przekazywanej wiedzy.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, czerwiec 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa