

Dr Marek Stych**Instytut Administracji****Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie**

Wybrane zagadnienia prawne statutu gminy jako aktu prawa miejscowego o charakterze ustrojowym

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę unormowań zawartych w akcie prawnym o charakterze ustrojowym dla gminy, jakim jest statut. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wprowadzają określone wymogi w zakresie materii statutowej. Oprócz Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym statut gminy jest najważniejszym aktem prawnym normującym ustrój gminy. Konstytucyjna zasada hierarchicznej budowy aktów prawnych pozwala zaliczyć statut do aktów prawa miejscowego, bowiem obowiązuje on wyłącznie na obszarze właściwej gminy. Przepisy wspomnianych wcześniej aktów powszechnie obowiązujących prawnych w sposób zasadniczy decydują o zakresie regulacji zawartej w statucie.

Słowa kluczowe: gmina, prawo miejscowe, statut, akt prawny.

Selected Legal Issues of a Commune Statute Being a Local Legal Act of a Constituting Character

Abstract

The article discusses the issue of regulations contained in a commune Statute. The Act on Commune Self-government includes certain requirements concerning the Statute. The Commune Statute, apart from the Constitution and the Act on Commune Self-government, is the most important legal act regulating organization of a commune. According to the constitutional principle of the hierarchy of legal acts, the Statute is placed among local legal acts, for it is in force only in the area of a given commune. The regulations of the aforementioned universally binding legislation determine the scope of statute regulations.

Key words: commune, local law, statute, legal act

Wstęp

Artykuł porusza problematykę unormowań zawartych w akcie prawnym o charakterze ustrojowym dla gminy, jakim jest statut. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wprowadzają określone wymogi w zakresie materii statutowej. Oprócz Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym statut gminy jest najważniejszym aktem prawnym normującym ustrój gminy. Konstytucyjna zasada hierarchicznej budowy aktów prawnych pozwala zaliczyć statut do aktów prawa miejscowego, bowiem obowiązuje on wyłącznie na obszarze właściwej gminy. Przepisy wspomnianych wcześniej powszechnie obowiązujących aktów prawnych w sposób zasadniczy decydują o zakresie regulacji w statucie. Materia ta zostanie przedstawiona w następujących wybranych aspektach:

1. Cechy statutu,
2. Publikacja,
3. Zakres regulacji,
4. Pojęcia „organizacja wewnętrzna” i „tryb pracy organów”.

1. Cechy statutu jako źródła prawa miejscowego

Punktem wyjścia dla powyższych rozważań są regulacje zawarte w art. 87 ust. 2 oraz art. 94 rozdz. III „Źródła prawa” Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r¹. Unormowania te wywołują skutek dla samej kwalifikacji aktów prawa miejscowego, w tym statutu gminy². Akty prawa miejscowego zaliczane są do kategorii aktów powszechnie obowiązujących, zawierających normy o charakterze³:

- generalnym – przepisy te, określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z imienia czy nazwy,
- abstrakcyjnym⁴ – wyrażają nakaz, zakaz lub dozwoleństwo określonego zachowania, które z reguły następuje w powtarzalnych okolicznościach i nie wyczerpuje się w jednej konkretnej sytuacji; tym samym nie dochodzi do „konsumowania się” przez jednorazowe zastosowanie.

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

² B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7-8, s. 63-68.

³ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, Legalis.

⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 53-73.

Kolejną cechą, która może być odniesiona do statutów, jest ich powszechność⁵.

W odniesieniu do tych aktów prawa miejscowego oznacza, to że:

- akty te obowiązują na obszarze działania organów gminy,
- regulują one sprawy o charakterze publicznym i o zasięgu lokalnym⁶,
- adresatami są mieszkańcy określonej wspólnoty samorządowej, ale również podmioty posiadające siedzibę na obszarze gminy,
- adresatami są również osoby fizyczne czasowo przebywające na danym obszarze oraz osoby prawne prowadzące działalność na obszarze tej gminy⁷.

Jak wynika ze wspomnianego już przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji, ustrojodawca nie wprowadził hierarchii źródeł prawa wśród aktów prawa miejscowego⁸. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ również wprost nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy statutem gminy a innymi uchwałami rady gminy, ale biorąc pod uwagę materie normowane w statucie, wydaje się zasadne przyznanie szczególnej pozycji w prawie miejscowym statutowi gminy¹⁰.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w świetle tych regulacji ustawodawca zezwala na funkcjonowanie również aktów prawa miejscowego obowiązujących na części obszaru działania organów gminy, np.: statuty jednostek pomocniczych. Mogą one stanowić podstawę do wydania rozstrzygnięć indywidualnych.

⁵ Z. Zell, *Statut gminy – jakie to prawo?*, „Wspólnota” 1991, nr 24.

⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 86.

⁷ J. Ciapała, *Samorząd terytorialny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, Szczecin 1999, s. 41.

⁸ Zob.: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 października 2010 r. NP/II/0911/358/10. Teza: Akty prawa miejscowego zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP muszą zawierać postanowienia mające charakter normatywny, a więc o charakterze abstrakcyjnym, powszechnym i generalnym (normy ogólne). Charakter generalny mają tylko te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z imienia czy nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się tym, że nakazywanie, zakazywanie lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, a nie tylko w jednej konkretnej sytuacji i nie mogą one konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Dz. Urz. Woj. Śląsk. 2010, nr 244, poz. 3714.

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1122/04. Teza: 1. Z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zasada samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak by w maksymalny sposób wypełniła ona swoje zadania. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2005 r., GSK 1259/04, [Unieważnienie uchwały organów samorządowych: sprzeczność regulacji z obowiązującym statutem gminy], Legalis.

2. Publikacja statutu gminy

Jak już wcześniej wspomniano, statut jest aktem prawa miejscowego¹¹, z zachowaniem jednak istniejącej zasady hierarchicznej budowy systemu prawa¹². Jest on uchwalany przez radę gminy, do której należy prawo tworzenia aktów prawa miejscowego¹³. W art. 18 ust. 2 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawarto uprawnienie rady gminy do uchwalenia statutu, jak również do jego zmiany. Unormowanie to należy traktować jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady (art. 22 cytowanej ustawy), która nie jest sprzeczna z przepisami ustawy. Warunkiem bezwzględny jest ogłoszenie go we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁴, co skutkuje jego wejściem w życie co najmniej 14 dni po publikacji¹⁵. Analizowany już art. 87 ust. 2 Konstytucji RP statuuje akty prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego¹⁶. Natomiast odrębnie uregulowana została kwestia wejścia w życie aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji wejście w życie aktów prawa miejscowego jest uwarunkowane ich ogłoszeniem¹⁷. Analizując wskazane przepisy, można zauważyć, że zagadnienia dotyczące powstawania źródeł prawa zostały unormowane odrębnie.

¹¹ Szeroko na ten temat: P. Chmielnicki, *Statut sołectwa* [wydanie monograficzne], „Wspólnota” 2007, nr 10.

¹² Zob. np.: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 4 lipca 2012 r., NK-II.4131.216.2012 [Niezgodne z Konstytucją jest stawianie przepisów uchwały rady gminy przed przepisami ustawy], „Wspólnota” 2012, nr 31-32, s. 9, Legalis; wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., III SA 1179/95. Teza: 1. W statucie gminy nie można powoływać innych organów niż przewidziane w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym i określać ich zadania i uprawnienia kosztem kompetencji organów ustawodawczych. 2. Art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym nie eliminuje możliwości wprowadzenia do statutu zmiany wymogu tajnego głosowania przy podejmowaniu uchwał w innych sprawach niż przewidziane w przepisach tej ustawy, „Wokanda” 1996, nr 2, s. 29, Legalis.

¹³ Np.: uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 30 października 2002 r., XXIII/29/02. Teza: Z uwagi na fakt, że statut gminy jest aktem prawnym o charakterze normatywnym i postanowienia w nim zawarte są prawem, wobec tego naruszenie ich w procedurze zwołania sesji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. Tym samym także uchwała organu podjęta na tej sesji jest nieważna, OwSS 2003 nr 1, poz. 20, s. 140, Legalis.

¹⁴ M. Bartosiewicz, *Zdaniem sędziów NSA* [dot. ogłaszania aktów prawa miejscowego], „Wspólnota” 2001, nr 20; T. Bąkowski, *Problemy publikacji prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 7-22; J. Kunert, *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym*, *Administracja*, „Teoria-dydaktyka-praktyka” 2007, nr 3, s. 105-126.

¹⁵ Postanowienie NSA – Ośrodek zamiejscowy w Poznaniu z dnia 16 października 2003 r., II SA/Po 1150/03, Legalis; S. Wronkowska, glosa do wyroku NSA z dnia 6 lipca 1994 r., SA/Ł 1024/94, „Państwo i Prawo” 1996, nr 3, s. 105.

¹⁶ Zob.: J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 29-50; B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 5-21.

¹⁷ A. Szmyt, *System źródeł prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe UG. Studia Prawnoustrojowe” 1991, nr 3, s. 205-225.

Szczegółowo problematykę wejścia w życie statutu normuje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁸. Zgodnie z nią ogłoszenie statutu gminy jest obligatoryjne i następuje w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Materia ta została uregulowana w art. 13 pkt. 2 powyższej ustawy.

Samo pojęcie publikacji jest węższe od innego, jakim jest „promulgacja aktu normatywnego”. Publikacja statutu polega na zamieszczeniu go w specjalnym dzienniku publikacyjnym, z jednoczesnym zachowaniem trybu publikacji. Jak już wcześniej wspomniano, akty prawa miejscowego wchodzą w życie 14 dni od ich ogłoszenia, z wyjątkiem gdy sam akt prawa miejscowego wskazuje inną datę. Czasookres pomiędzy ogłoszeniem statutu a jego wejściem w życie określa się pojęciem *vacatio legis*. Okres ten ma na celu zapoznanie się z regulacjami statutu przez mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Odnosząc powyższe uwagi do rozdz. IV ustawy o samorządzie gminnym, należy wskazać, iż regulują one problematykę wydawania i ogłaszania przepisów gminnych. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 przepisami gminnymi są między innymi przepisy dotyczące wewnętrznego ustroju gminy oraz normujące status prawny sołectw, dzielnic czy też osiedli. Tryb ogłaszania przepisów gminnych jest określony również w art. 42 ustawy. Przepis ten dopuszcza szczególną formę ogłoszenia poprzez „rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej”. Powyższy przepis dopuszcza szczególną możliwość ich ogłaszania, przewidzianą w innych aktach prawnych powszechnie obowiązujących.

W świetle przypomnianej regulacji prawnej należy stwierdzić, że statut gminy jest zaliczany do przepisów gminnych i podlega również ogłoszeniu w sposób wskazany w art. 42 ustawy, który ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej.

3. Zakres regulacji statutu

Podstawą rozważań jest przepis art. 169 ust. 4 Konstytucji, normujący ustrój wewnętrzny gminy. Ustrój ten, zgodnie z intencją ustrojodawcy, określają w granicach przepisów ustawowych organy stanowiące¹⁹. Wspomniany przepis konstytucyjny rozstrzyga

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172.

¹⁹ Wyrok SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00. Teza: Statut gminy jest uchwalany przez radę gminy na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawy, ma więc charakter aktu prawnego pochodnego i zarazem komplementarnego względem tej ustawy (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). W konsekwencji statut gminy nie

zasadniczy problem upoważnienia organów stanowiących do normowania ustroju wewnętrznego gminy w tzw. „granicach ustaw”²⁰. Uznając istniejące zasady techniki prawodawczej, wydaje się, że materia statutowa nie wymaga kazuistycznego umocowania w regulacji ustawowej, tym samym pozostawiając znaczną swobodę organowi stanowiącemu w samodzielnym kształtowaniu treści statutu²¹.

Ważkim zagadnieniem jest podjęcie próby zdefiniowania następujących istotnych dla omawianego tematu pojęć:

- „ustrój gminy” – art. 3 ust. 1²²,
- „wewnętrzny ustrój gminy” – art. 40 ust. 2 pkt. 1²³,
- „organizacja wewnętrzna” – art. 22 ust. 1²⁴,
- „tryb pracy organów gminy” – art. 22 ust. 1.

Nie można w tym miejscu pominąć art. 18 ust. 2 pkt. 1²⁵, który normuje prawo organu stanowiącego gminy do uchwalenia statutu.

powinien powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a tym bardziej nie może on zawierać postanowień z nimi sprzecznych, ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, OSNAPiUS 2001 nr 13, poz. 424, OSNAPiUS 2001 nr 10, poz. 5, Biul. Inf. Pr. 2001 nr 4, s. 63, Legalis.

²⁰ Wyrok WSA z siedzibą w Gliwicach z dnia 7 września 2007 r., IV SA/GI 1103/06. Teza: 1. Statut jako akt prawa miejscowego podlega regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie, a więc nie może być sprzeczny z unormowaniami rangi ustawowej.

²¹ Należy jednak pamiętać o następujących zasadach: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 2 stycznia 2012 r., NK.III.4131.1.140.2011. Teza: Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, „Wspólnota” 2012, nr 14-15, s. 54, Legalis; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2003 r., II SA 3096/03. Teza: Nie ma normy prawnej sformułowanej w postaci zakazu definiowania lub wyjaśniania w statucie gminy pojęć ustawowych, Legalis.

²² Od autora: analizując przepisy ustawy o samorządzie gminnym, należy stwierdzić, iż pojęcia „ustrój gminy” i „ustrój wewnętrzny gminy” są tożsame. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 14 grudnia 2010 r., NK.II.0911/383/10. Teza: Statut określa organizację wewnętrzną gminy oraz jej organów. Nie można więc w nim zawrzeć postanowień dotyczących wspólnych posiedzeń rad dwóch gmin, Dz. Urz. Woj. Lubel. 2011, nr 22, poz. 590, „Wspólnota” 2011, nr 11, s. 47, Legalis.

²³ Zob. np.: wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1063/09. Teza: Do zakresu regulowanego statutem nie można zaliczyć ustalenia herbu gminy, jako materii nie związanej z ustrojem jednostki samorządu terytorialnego, ani też z organizacją wewnętrzną czy trybem pracy jej organów, Legalis.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 1992 r., SA/Wr 834/92. Teza: Według art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16 poz. 95 ze zm.) statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów. Ponadto, według art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21 poz. 124) statut gminy określa organ lub osoby właściwe do nawiązania w imieniu zakładu pracy stosunku pracy na podstawie wyboru, mianowania i powołania oraz rodzaj aktu i tryb jego wydania, Legalis.

²⁵ Wyrok SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00. Teza: Statut gminy jest uchwalany przez radę gminy na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawy, ma więc charakter aktu prawnego pochodnego i zarazem komplementarnego względem tej ustawy (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). W konsekwencji statut gminy nie powinien powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a tym bardziej nie może on zawierać postanowień z nimi sprzecznych, ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, OSNAPiUS 2001 nr 13, poz. 424, OSNAPiUS 2001 nr 10, poz. 5, Biul. Inf. Pr. 2001 nr 4,

Pierwsze z wymienionych pojęć jest najszerwsze, obejmuje bowiem swym zakresem dwa pozostałe - „organizację” oraz „tryb pracy organów”.

Próbie określenia relacji zachodzących pomiędzy wskazanymi pojęciami podjął WSA, który w swoim orzeczeniu stwierdził, że „zakres przedmiotowy regulacji statutowej nie jest ograniczony do kształtowania organizacji rady *sensu stricto*. Ten przedmiot jest znacznie szerszy, bo obejmuje cały ustroj gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)”²⁶.

Z przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że o ustroju gminy stanowi jej statut. Skutkiem przyjęcia takiego rozwiązania jest wysnucie wniosku, że przepisy analizowanej ustawy, regulujące zagadnienia ustroju gminy, wyznaczają jedynie granice regulacji statutowej, co oznacza, iż uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu jej autonomii statutowej. Swoboda ta jest jednakże ograniczona, ze względu na fakt, że rada gminy nie może:

- uregulować szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy,
- powtarzać w statucie rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych.

Rada gminy jest ponadto zobowiązana uregulować w statucie tylko te zagadnienia ustrojowe, do których uregulowania w drodze statutu została upoważniona w sposób wyraźny przez przepis ustawy. Statut gminy, wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowi podstawę funkcjonowania gminy, jej organizacji i działania ustawowo określonych organów.

Z kolei, jak stanowi art. 22 ustawy, statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Do spraw mieszczących się w pojęciu trybu pracy rady gminy zaliczyć należy w szczególności:

- inicjatywę uchwałodawczą²⁷,
- procedurę uchwałodawczą,
- sposób realizacji zadań przez radnych i członków komisji²⁸,
- zasady i tryb składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi,
- zasady sporządzania protokołów z prac rady,

s. 63, Legalis.

²⁶ Wyrok WSA z dnia 24 października 2007 r., III SA/KR 625/07, Legalis.

²⁷ B. Dolnicki., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 113-130; A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 31-38.

²⁸ J. Matwiejuk, *Mandat radnego gminnego – wybrane aspekty prawne*, „Administracja Publiczna. Białystok” 2003, nr 2, s. 151-163; R. Szarek, *Gminne komisje rewizyjne*, „Wspólnota” 1999, nr 27.

- organizację i działanie biura rady,
- inne sprawy organizacyjne nieuregulowane w ustawie o samorządzie gminnym.

Jak zauważył w jednym ze swoich wyroków NSA, zgodnie z art. 3 ust. 1 o ustroju gminy stanowi jej statut, natomiast art. 22 odnosi się do organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów²⁹. Z kolei porównanie przyjętych rozwiązań prawnych zawartych w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z rozwiązaniami dotyczącymi przedmiotu regulacji zawartymi w statucie gminy wskazuje na wyraźną tożsamość przedmiotu regulacji. W tym przypadku art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy przesądza o charakterze statutu jako zbioru przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy³⁰. Jedyną dopuszczalną formą dla tego aktu jest uchwała rady gminy. Pomimo braku – jak już wcześniej wykazano – formalnego podziału w hierarchii aktów prawa miejscowego, wydaje się za zasadne uznanie szczególnej pozycji statutu gminy w relacji do innych aktów prawa miejscowego wydawanych w gminie³¹. Tym samym po źródłach prawa powszechnie obowiązującego, do których przepis konstytucyjny art. 87 zalicza konstytucję, ustawy i rozporządzenia, szczególne miejsce należy przyznać statutowi gminy jako aktowi określającemu organizację i strukturę gminy³². Skutkiem uznania tego poglądu będzie przyjęcie założenia o dopuszczeniu sprawowania nadzoru co do zgodności uchwał gminy również ze statutem. W tym miejscu dochodzimy do istotnej kwestii umiejscowienia przepisów dotyczących np. konsultacji społecznych, bowiem dużego znaczenia w rozważaniach nabiera fakt unormowania ich w statucie gminy lub w odrębnej uchwale.

Ustawodawca, wprowadzając nowelizację art. 40, dokonał zmiany zastosowanych w tym przepisie pojęć, poprzez wprowadzenie zwrotu „akty prawa miejscowego”, który zastąpił dawne sformułowanie „przepisy gminne”. Doprowadziło to do powstania zasadniczej spójności w zakresie terminologii pomiędzy ustawą o samorządzie gminnym

²⁹ T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, s. 81-91.

³⁰ Wyrok WSA z siedzibą w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r., IV SA/GI 765/09. Teza: Statut gminy nie może zawierać innych niż określone w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) regulacji, bez względu na to, czy miałyby to być regulacja o charakterze informacyjnym, czy też o charakterze normotwórczym, Legalis.

³¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 października 2010 r. NP/II/0911/358/10. Teza: Akty prawa miejscowego zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP muszą zawierać postanowienia mające charakter normatywny, a więc o charakterze abstrakcyjnym, powszechnym i generalnym (normy ogólne). Charakter generalny mają tylko te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z imienia, czy nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się tym, że nakazywanie, zakazywanie lub dozwolenie zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie tylko w jednej konkretnej sytuacji i nie mogą one się konsumować przez jednorazowe zastosowanie, Dz. Urz. Woj. Śląsk. 2010, nr 244, poz. 3714, Legalis.

³² Np.: T. Szewc, *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 47-57.

a unormowaniami Konstytucji. Zgodnie bowiem z już cytowanym art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odwołując się do orzecznictwa, można wskazać cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego. W tym przypadku zasadne jest powołanie się na wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., w którym sąd stwierdził, że akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczone do wskazanego terytorium na którym działa organ tworzący dany akt, wydany na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób³³.

Podstawowym problemem, przed którym stoją współczesne gminy, jest wskazanie zakresu materii, która powinna zostać uregulowana w statucie gminy.

4. Zakres pojęć „organizacja wewnętrzna” i „tryb pracy organów”

Punktem wyjścia jest analiza rozdziału III ustawy o samorządzie gminnym. We wspomnianym rozdziale unormowano m.in. strukturę organizacyjną i kompetencje poszczególnych organów. Przepisy te posiadają charakter wiążący, odnoszą się bowiem do podstawowych zagadnień ustrojowych. Ustawodawca przewidział uprawnienie do odmiennej regulacji wyłącznie w przypadku wyraźnego upoważnienia ustawowego. Przykładem może być, np. powoływanie przez radę gminy stałych i doraźnych komisji do realizacji określonych zadań (art. 21 ust. 1).

Regulacja ta wywołuje określony skutek w postaci zakazu ustawowego powoływania w statucie gminy innych organów niż wyliczone w ustawie oraz określania ich zadań i uprawnień kosztem kompetencji organów gminy – rady gminy, wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta. Należy pamiętać, że swoboda kształtowania struktury wewnętrznej gminy powinna mieścić się w granicach ustawy. W tym miejscu należy się odwołać do regulacji zawartej w art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.³⁴. Przepis ten stanowi, że w przypadku gdy „(...) ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiających skuteczne zarządzanie”.

³³ I OSK 732/09, Legalis

³⁴ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607; przyjętej do stosowania przez RP z dniem 1 marca 1994 r.

Po analizie wskazanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym można dojść do wniosku, że organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy obejmują następujące materie:

- częstotliwość sesji rady gminy oraz tryb i termin doręczania radnym zawiadomienia o zwołaniu sesji, wraz z porządkiem obrad i projektami uchwał (art. 20 ust. 1)³⁵,
- zasady przeprowadzania głosowania imiennego (art. 28a ust. 5),
- tryb pracy organu wykonawczego gminy (art. 22 ust. 1)³⁶,
- zasady powoływania, organizacji i funkcjonowania komisji rady gminy (art. 21 ust. 1)³⁷,
- zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a)³⁸,
- zasady tworzenia i działania klubów radnych (art. 23 ust. 2)³⁹,
- zasady uczestnictwa organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a)⁴⁰,
- wykaz stanowisk obsadzanych w drodze mianowania (art. 2 pkt. 2 ustawy o pracownikach samorządowych)⁴¹.

Odnosząc się zatem do regulacji ustawowych, wydaje się, że zakres przedmiotowy statutu gminy nie powinien ograniczać się wyłącznie do organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (art. 22 ust. 1). Wspomniane wcześniej ograniczenie ustawą, o którym mówi przepis art. 169 ust. 4 Konstytucji, powinno wynikać wprost z jej przepisów⁴². Za takim rozumieniem znaczenia przepisu przemawia przede wszystkim:

- istota gminy,
- cel jej utworzenia,
- korporacyjny charakter gminy.

³⁵ Np.: wyrok WSA z siedzibą we Wrocławiu z dnia 3 lipca 2007 r., III SA/Wr 228/07 [Niezawiadomienie radnego o terminie sesji rady w przedmiocie wygaśnięcia jego mandatu], Legalis.

³⁶ Np.: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 13 marca 2013 r., .III.4131.1.19.2013.AR [Niedopuszczalność regulowania w statucie gminy trybu pracy organów niebędących organami gminy], „Współnota” 2013, nr 8, s. 8, Dz. Urz. Woj. Opol. 2013, poz. 706, Legalis.

³⁷ Np.: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1122/04 [Samodzielność gminy w kształtowaniu struktury organizacyjnej swoich organów], OwSS 2006, nr 1, poz. 9, s. 60, „Współnota” 2006, nr 34, s. 30.

³⁸ Np.: wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351/11 [Skład gminnej komisji rewizyjnej], Legalis.

³⁹ Np.: wyrok WSA z siedzibą we Wrocławiu z dnia 15 października 2008 r., III SA/Wr 337/08 [Zasady ustalania w statucie gminy minimalnej liczby członków klubu radnych], Legalis.

⁴⁰ Np.: wyrok WSA z siedzibą w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r., IV SA/Gl 738/08 [Niedopuszczalność wykraczania przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego – udział przewodniczącego jednostki pomocniczej w sesjach rady], „Współnota” 2009, nr 12, s. 28.

⁴¹ Np.: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Go 169/08, Legalis; wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., III SA/Kr 625/07, Legalis.

⁴² Szeroko na temat wadliwości katów prawa miejscowego: M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008, *passim*.

Tym samym trudno uznać ograniczenia zawarte w art. 22 ustawy jako zawężające regulację statutową do omawianych wcześniej dwóch pojęć. Wskazane dwa elementy są podstawowymi, które mieszczą się w szerszym pojęciu, jakim jest ustrój gminy. Można bowiem uznać to za pewne minimum nakazane przez ustawodawcę.

W tym miejscu należy wskazać na przykłady działalności orzecniczej sądów, dotyczącej zakreslenia granic regulacji statutowej. Jako przykłady można podać następujące stanowiska sądów:

1. Statut gminy nie może przyznać przewodniczącemu organu stanowiącego gminy innych uprawnień niż te, które mają charakter materialno-techniczny i są związane z funkcją sprawowaną w radzie gminy⁴³;
2. Statut może normować sprawy związane z trybem pracy rady, np.: sposób realizacji zadań przez radnych, wykonywanie obowiązków – w ten zakres nie wchodzi zasady posługiwania się dokumentem potwierdzającym pełnioną funkcję – nie są one elementem wykonywania obowiązków przez radnego⁴⁴;
3. Statut nie może zakazywać tworzenia wewnątrz rady organów pomocniczych, których jedynym zadaniem powinno być usprawnienie pracy rady⁴⁵;
4. Statut może regulować zasady tworzenia i przystępowania radnych do kół – brak regulacji ustawowej nie zamyka prawa do unormowania tej kwestii⁴⁶;
5. Statut nie może określać liczebnego składu komisji rewizyjnej, ponieważ narusza to przepis art. 18 ust. 2 ustawy gminnej; gwarantuje on przedstawicielom wszystkich klubów prawo do uczestnictwa w pracach komisji rewizyjnej⁴⁷;
6. Statut może wprowadzać regulacje, iż radny może być członkiem najwyżej 2 komisji stałych, a także w przypadku klubu – może być on utworzony przez grupę przynajmniej 5 radnych⁴⁸;
7. Statut nie powinien normować środków dyscyplinowania radnych, które nie zostały przewidziane w przepisach ustawy⁴⁹;
8. Statut nie może normować zasad przyznawania oraz wysokości diet – materia ta powinna być normowana w odrębnej uchwale⁵⁰;

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/GI 396/08, Legalis.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/GI 396/08, Legalis.

⁴⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Go 169/08, Legalis.

⁴⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., III SA/Kr 625/07, Legalis.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2007 r., VIII SA/Wa 304/07, Legalis.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1122/04, OSS 2006, Nr 1, poz. 9.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., II SA 2197/03, Legalis.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 15 września 2000 r., II SA/Kr 826/00, Dz. Urz. Małop. 2000, Nr 96, poz. 868.

9. Statut nie może upoważniać przewodniczącego rady do nadzorowania pracy biura rady i radnych do ingerencji w pracę urzędu gminy – brak podstawy w ustawie o samorządzie gminnym⁵¹;

10. Statut może wyliczać organy, którym rada gminy przyzna prawo inicjatywy uchwałodawczej – regulacja statutowa w tym przypadku nie narusza przepisów art. 21, 23 oraz 40 ust. 2 pkt. 1 ustawy gminnej⁵²;

11. Statut nie może odmiennie regulować długość kadencji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy niż ta, określona w przepisie art. 16 ustawy – długość kadencji rady⁵³.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza przepisów dotyczących statutów gminnych pozwala na wysnucie określonych wniosków co do materii regulacji. Przede wszystkim:

1. Ustawa o samorządzie gminnym stwarza ramy regulacji,
2. Ramy regulacji statutowej powinny zostać wypełnione konkretną treścią,
3. Podstawowy zakres unormowania obejmuje „organizację wewnętrzną” i „tryb pracy organów gminy”,
4. Rozwinięcie powyższych pojęć powinno nastąpić łącznie w regulacjach statutu, a nie rozłącznie,
5. Statut nie może powtarzać regulacji zawartych w aktach prawnych wyższej rangi, czyli ustawach,
6. Statut nie może definiować określonych pojęć odmiennie niż czyni to ustawa, jak również nie może wprowadzać rozumienia pojęcia innego niż w potocznym brzmieniu,
5. Statut może definiować pojęcia istotne pod warunkiem, że przepisy ustawowe, w tym ustawy o samorządzie gminnym nie definiują określonego pojęcia.

Zastosowanie powyższych uwag pozwoli gminie na skonstruowanie statutu zgodnego z wymogami ustawodawcy.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., IV SA 695/96, Wokanda 1996, Nr 12, s. 46.

⁵² Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95, OSS 1996, Nr 1, poz. 13.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 4 marca 1994 r., II SA 69/94, ONSA 1995, Nr 2, poz. 68.