

THE QUALITY OF THE LOCAL LAW AS A CONDITION OF A WELL-FUNCTIONING LOCAL GOVERNMENT

JAKOŚĆ PRAWA MIEJSCOWEGO JAKO WARUNEK DOBRZE FUNKCJONUJĄCEGO SAMORZĄDU

ABSTRACT

The local law is an important element of the functioning of local society. Therefore, it is necessary that it should be the best quality law. This law is a subject to similar rules of legislative technique as the common law – the acts or the regulations. The doctrine postulates that the obligation to carry out an impact assessment of the regulations should be included into this procedure in the case of adopted resolutions, which will not only contribute to increase their purpose, but also reduce their excessive number. Creating of the high-quality local law requires social participation in the process of its creation. In this case, the legislator is obliged to create appropriate conditions for citizens to be able to participate, individually and as a collective, in the meetings of the council.

STRESZCZENIE

Prawo miejscowe jest ważnym elementem funkcjonowania lokalnej społeczności. Dlatego konieczne jest, aby było ono jak najlepszej jakości. Prawo to podlega podobnym zasadom techniki legislacyjnej, jak prawo powszechne, czyli ustawy lub rozporządzenia. W doktrynie postuluje się, aby do tej procedury włączyć obowiązek przeprowadzenia oceny skutków regulacji w przypadku podejmowanych uchwał, co przyczyni się nie tylko do zwiększenia ich celowości, ale również do ograniczenia nadmiernej ich ilości. Tworzenie prawa miejscowego wysokiej jako-

ści wymaga partycypacji społecznej w procesie jego tworzenia. W tym przypadku ustawodawca zobowiązany jest do stworzenia odpowiednich warunków mieszkaniom, aby mogli zarówno jednostkowo, jak i w formie zbiorowej uczestniczyć w posiedzeniach rady.

KEYWORDS: *local law, the quality of the law, the resolution of the municipal council, the effects evaluation of regulation, the control of process of creating resolutions*

SŁOWA KLUCZOWE: *prawo miejscowe, jakość prawa, uchwała rady gminy, ocena skutków regulacji, kontrola procesu tworzenia uchwał*

WPROWADZENIE

Samorząd terytorialny odgrywa bardzo ważną rolę w życiu wspólnot lokalnych i to już od czasów antycznego Rzymu, gdzie funkcjonowały różne jego formy. Najbardziej znane z nich to są municypia i kolonie. W zachodniej części imperium zasadniczo tworzone nowe miasta określone koloniami (łac. *coloniae*), romanizując tym samym podbite tereny, zaś na wschodzie lokalne samorządy były tworzone na bazie już istniejących miast państw (polis), zwanych municypiami (łac. *municipium*). Jednym z zadań rady miasta (łac. *ordo decurionum*) było tworzenie prawa lokalnego (Humbert, 2006, s. 3–30; Sitek, 2011, s. 255–318).

Bliższa analiza form organizacyjnych funkcjonowania dawnych i współczesnych samorządów terytorialnych pokazuje ich dość szeroką różnorodność, nawet w samej Unii Europejskiej. Zresztą taka analiza form organizacyjnych samorządów została dokonana m.in. przez L. Rajcy (Rajcy, 2010; Sitek, 2011). Dzięki niej można wskazać na liczne elementy wspólne, niezależne od formy organizacyjnej. Jednym z nich jest tworzenie prawa lokalnego.

W Polsce organem uchwałodawczym jest rada gminy lub miasta, rada powiatu oraz sejmik wojewódzki. Podstawą prawną stanowiącą upoważnienie do stanowienia tego prawa jest art. 94 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), w którym ustawodawca stwierdził, że: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”. Akty prawa miejscowego mają zatem moc powszechnie obowiązującą, a zasięg ich

obowiązywania jest terytorialnie ograniczony do obszaru gminy i analogicznie powiatu lub województwa. W przypadku gminy zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, 1890; dalej: usg) w rozdziale 4 zatytułowanym *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest nie tyle ukazanie procedury tworzenia prawa miejscowego przez gminę, co zwrócenie uwagi czytelnika na potrzebę dbałości o jakość tego prawa. Prawo miejscowe nie jest bowiem wyrazem woli rady gminy/miasta czy lokalnego wójta/burmistrza/prezydenta, lecz woli miejscowej społeczności z uwzględnieniem przepisów prawa powszechnie obowiązujących w Polsce, w tym Konstytucji RP.

Celem opracowania jest przełamanie stereotypu dotyczącego przekonania o prawie nieograniczonej władzy lokalnych organów, a także zwrócenie uwagi na potrzebę lepszej komunikacji władzy z lokalnym społeczeństwem przy tworzeniu konkretnych uchwał rady. Stąd zasadne wydaje się pytanie o to, na ile ustawowe procedury tworzenia prawa lokalnego przez rady gminy/miasta gwarantują odpowiednią jakość tego prawa.

POJĘCIE JAKOŚCI PRAWA

Pojęcie „jakość” przynależy do terminologii ekonomicznej i oznacza pewien stopień, w jakim określony produkt czy usługa zaspokajają potrzeby klienta, a tym samym znajdują u niego szczególne uznanie. Jakość jest wyznacznikiem wyróżniającym dany produkt czy usługę spośród innych. Stanowi o ich odrębności. Jest przeciwieństwem ilości i najczęściej kojarzy się z takimi desygnatami czy wartościami, jak: doskonałość, niezawodność, użyteczność, uznanie, a także piękno. André. Piettre wskazuje na to, że jakość decyduje o wartości produktu czy usługi (Piettre, 1966, s. 15–50).

Według *Oksfordzkiego słownika filozoficznego* jakość może być pierwotna i wtórna (ang. *primary/secondary qualities*). Rozróżnienie to zostało dokonane w XVII w. Jakość pierwotna związana jest z wielością, kształtem oraz ruchem przedmiotów. Jakość wtórna zaś kojarzona jest z właściwościami eksploatacyjnymi rzeczy czy usługi. Mają one najczęściej charakter zmysłowy, np.: zapach, barwa, smak, dźwięk, ale też ocenny, jak np.: dobro, sprawiedliwość, słusność (Blackburn, 1994, s. 177–178).

Z ekonomii pojęcie jakości przeszło również do języka prawniczego i to głównie dzięki specjalistom, którzy łączą w swojej aktywności naukowej ekonomię z prawem (Zarzecki, 2005). Można nawet mówić o wpływie ekonomicznej analizy prawa na jakość prawa, zwłaszcza prywatnego (Olechowski, 2015, s. 79–88; Szczerbowski, 2013, s. 15 i n.). Przecież prawo, przepisy prawa czy system prawa są również produktem, a więc wytworem pracy umysłowej człowieka indywidualnego lub zbiorowości do tego uprawnionej. Są produktem wtórnym, a jego eksploatacja wiąże się przede wszystkim z aksjologią. Stąd o prawie, jako systemie, lub o konkretnym przepisie prawa mówi się, że są niedobre, niesprawiedliwe, niesłuszne, krzywdzące albo wręcz przeciwnie – mówi się, że są dobre, sprawiedliwe, jasne i zrozumiałe. Elżbieta Mączyńska twierdzi, że zła jakość prawa przyczynia się do śmierci wielu przedsiębiorstw i innych nieprawidłowości społecznych (Dryll, 2005, s. 83). Opinię tę można rozszerzyć również na inne obszary życia społecznego, zwłaszcza ekonomicznego.

Idea doskonałości systemu prawa, a więc i wysokiej jego jakości, przyświecała twórcom Kodeksu Napoleona z 1804 r. Według nich kodeks powinien być spójny, kompletny i zrozumiały nawet dla prostego człowieka. W ten sposób dążono też do wyeliminowania lub przynajmniej osłabienia roli i pozycji prawników. Całkowicie odmienne cele i założenia przyświecały twórcom *Bürgerliches Gesetzbuch*. Dominująca wówczas w Niemczech historyczna szkoła prawa, wraz z jej liderem C.F. von Savignym, podkreślała rolę właśnie prawników w formułowaniu zasad prawa osadzonych w konkretnych realiach historycznych (Hadfiels, 2006, s. 4). Nie wchodząc jednak zbyt głęboko w teoretyczne rozważania nad jakością prawa czy analizy, należy przyjąć tradycyjny pogląd, że o jakości prawa decyduje stabilność, spójność systemu i jasność (zrozumiałość) systemu prawnego.

Pierwszym elementem jakości prawa czy dobrego prawa jest jego stabilność, a tym samym przewidywalność. Jak twierdzi K. Joński i D. Mańkowski, dzięki stabilności prawa adresat norm prawnych jest w stanie przewidzieć determinowane prawem skutki czynów własnych i cudzych. Przewidywalność powinna być na etapie zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa. Stabilność prawa przejawia się w umiarkowanym tworzeniu nowych przepisów lub zmienianiu starych (Joński, Mańkowski, 2005, s. 76). Nadmiar przepisów

prawa był już krytykowany w prawie rzymskim (Tacyt, Ann. 3 – *corruptissima republica plurimae leges*). A zatem o inflacji prawa, czyli jego słabej jakości, świadczy ogromna liczba nowych aktów prawnych i nowelizacji starych. Aby pokazać skalę tego zjawiska, wystarczy odnieść się do liczby nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego na przestrzeni 25 lat, tj. od 1990 do 2015 r. W tym okresie kodeks postępowania karnego był zmieniany 202 razy, czyli średniorocznie ponad 8 razy. Najwięcej tych zmian zostało wprowadzonych w latach 2004 i 2005, po 16 i więcej razy (Joński, Mańkowski, 2005, s. 77). Takie działanie polskiego parlamentu prowadzi do nadmiernej jurydyzacji życia, jak pisze J. Kochanowski (Kochanowski, 2003, s. 78).

Drugim elementem jakości prawa jest jego spójność. O tym, że system prawa powinien być spójny, studenci prawa uczą się już na pierwszym roku studiów prawniczych na prawoznawstwie. Jolanta Jabłońska-Bońca pisze, że „prawo jest systemem o tyle, o ile stanowi całość zachowując pewne minimum wewnętrznej koherencji” (Jabłońska-Bońca, 1996, s. 128–129). Czynnikiem spajającym ów system jest konstytucja i Trybunał Konstytucyjny, stojący na straży zgodności przepisów prawa powszechnego z konstytucją. Jednak doraźne potrzeby polityczne takich czy innych grup władzy oraz konieczność respektowania przepisów organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, w tym Unii Europejskiej, sprawiają, że coraz trudniej jest mówić o spójnym systemie prawnym (Barcz, 2009). Coraz większe znaczenie mają rozwiązania fragmentaryczne, nierzadko dostosowane do pojedynczych przypadków. To sprawia, że współcześnie trudno jest mówić o spójnym systemie prawnym.

W końcu trzecią cechą jakości prawa jest jasność czy zrozumiałość zarówno poszczególnych przepisów prawa, jak i całego systemu prawnego. Już antyczni Rzymianie uważali, że wszelkie prawo tworzone jest dla człowieka (D.1.5.2: Hermog. l. 1 *iuris epitomarum: Cum igitur hominum causa omne ius constitutum sit, primo de personarum statu ac post de ceteris, ordinem edicti perpetui secuti et his proximos atque coniunctos applicantes titulos ut res patitur, dicemus*) (B.Sitek, 1995, s. 135–148). Musi zatem być tak napisane, aby przeciętny człowiek był w stanie zrozumieć jego znaczenie. Chodzi tutaj o stosowanie nie tylko zrozumiałej terminologii, ale również odpowiedniej techniki sporządzania przepisów prawa. Wymóg jasności

czy zrozumiałości przepisów prawa wynika z faktu, że prawo jest środkiem komunikacji. Jak pisze S.L. Stadniczeńko, przepisy prawa dokonują zmian w sytuacji prawnej określonych podmiotów, które zawierają takie czy inne czynności prawne (Stadniczeńko, 2008, s. 55). Stąd też osoby stosujące przepisy prawne powinny rozumieć ich znaczenie. Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że nierzadko nadmiernie przypisuje się ustawodawcy obowiązek stworzenia prawa czy konkretnej ustawy, która spełniałaby wszystkie cele społeczne, polityczne czy gospodarcze. Niemniej jednak polski ustawodawca zbyt często podejmuje zmiany przepisów prawa pod wpływem impulsu politycznego, czyniąc je niezrozumiałymi dla przeciętnego obywatela. Tak się dzieje zwłaszcza w obszarze prawa podatkowego (Mączyński, Sowiński, 2005, s. 36).

PROCEDURA TWORZENIA PRAWA MIEJSCOWEGO JAKO INSTRUMENT GWARANTUJĄCY JAKOŚĆ TEGO PRAWA

Przedstawiona powyżej w wielkim zarysie kwestia jakości prawa w powiązaniu z dynamiką zachodzących zamian politycznych, społecznych i gospodarczych dotyczy nie tylko prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, ale również prawa miejscowego, tworzonego przez rady gminy/miasta, rady powiatu czy sejmiku wojewódzkiego. Dla realizacji przyjętych we wstępie celów rozważania na tym etapie zostaną zacieśnione do uchwał rady gminy/miasta. Jakość prawa miejscowego świadczy też o poziomie i sposobie zarządzania lokalną jednostką administracyjną (Ancarani, 2005, s. 6–23).

Tworzenie prawa miejscowego objęte jest analogicznym reżimem jak prawo powszechnie obowiązujące w Polsce (Dowgier, Liszewski, Pahl, 2012, s. 17 i n.). Stosownie do § 143 załącznika Zasady techniki prawodawczej, dodanego do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. nr 100, poz. 908), tj. z 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I, w rozdziałach 1–7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I, w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (Dąbek, 2015, s. 62 i n.).

Zgodnie z art. 41 ust. 1 usg „prawo miejscowe ustanawia rada gminy w formie uchwał”. Przepis ten nie jest podstawą stanowienia prawa miejscowego, lecz określa jedynie kompetencję rady gminy do stanowienia prawa. Jest to kompetencja wyłączna, dlatego rada nie może jej przenieść na inny organ. Stąd przepis art. 41 ust. 2 dopuszczający możliwość wydania przepisu porządkowego w formie zarządzenia przez wójta w przypadku niecierpiącym zwłoki ma charakter subsydiarny. W celu zwiększenia efektywności działania organów gminy wójt/burmistrz/prezydent może w okresie przerwy pomiędzy posiedzeniami rady wydać zarządzenie, które rodzi takie same skutki prawne, jak uchwały wydane przez radę gminy (Agopszowicz, Gilowska, 1999, s. 280–281).

Gwarancją dobrej jakości prawa miejscowego jest prawidłowo przeprowadzona procedura jego tworzenia. Ustawa o samorządzie gminnym nie podaje wyczerpującego wykazu pomiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, a tym samym uprawnionych do przygotowywania projektów uchwał, czyli prawa miejscowego. Z art. 30 ust. 2 usg wynika, że takie uprawnienie posiada wójt. Jak słusznie zauważył S. Bułajewski, treść tego przepisu nie stanowi jednoznacznie, czy chodzi o to, że wójt przygotowuje treść uchwały, czy też może wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą. Niewątpliwie ustawodawca winien przesądzić jednoznacznie tę kwestię w kolejnej nowelizacji (Bułajewski, 2012, s. 99–101).

Chociaż nie zostało to wyraźnie w ustawie wskazane, uprawnienie to na podstawie statutu posiada również sama rada gminy. Takie rozwiązanie jest oczywiste, skoro organ ten tworzy prawo miejscowe. Jednak w ustawie o samorządzie gminnym znajdują się liczne przypadki, kiedy to ustawodawca upoważnia wprost radę lub jej komisję do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, jak np. w art. 18a ust. 3 usg komisja rewizyjna występuje corocznie z projektem uchwały o udzielenie lub odmowę udzielenia absolutorium wójtowi gminy. Z kolei 1/4 ustawowego składu rady może wystąpić z projektem uchwały o odwołanie jej przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego.

A zatem projekty uchwał mogą być przygotowywane w ramach poszczególnych komisji na podstawie ustawy lub statutu gminy. Czy mogą zatem być jeszcze inne podmioty uprawnione do wniesienia uchwały pod obrady rady projektu? Takim podmiotem może być grupa reprezentatywna lokalnej społeczności. O tym uprawnieniu powinien przesądzić jednak statut gminy. Co

do takiej możliwości istnieje rozbieżność w doktrynie i orzecznictwie. Według jednych brak upoważnienia ustawowego jednoznacznie przesądza o niemożliwości wystąpienia przez lokalną społeczność z inicjatywą uchwałodawczą. Analogicznie jak jest w przypadku inicjatywy ustawodawczej. Na podstawie art. 118 § 2: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. Należy jednak uznać, że pogląd ten jest nie do przyjęcia. Zgodnie z art. 1 ust. 1 usg to mieszkańcy tworzą wspólnotę samorządową. Z tego przepisu należy wprowadzić prawo mieszkańców gminy do podejmowania inicjatywy uchwałodawczej. Tak orzekł zresztą Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 14 maja 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 196/13, z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 535/13) (*Podmioty...*, 2016). Stąd też w wielu statutach gmin, m.in. Torunia, mieszkańcy posiadają takie uprawnienie, co jest jedną z gwarancji jakości prawa miejscowego. Dzięki temu prawo miejscowe lepiej odpowiada lokalnym potrzebom społecznym i gospodarczym (Bułajewski, 2010, s. 87–101).

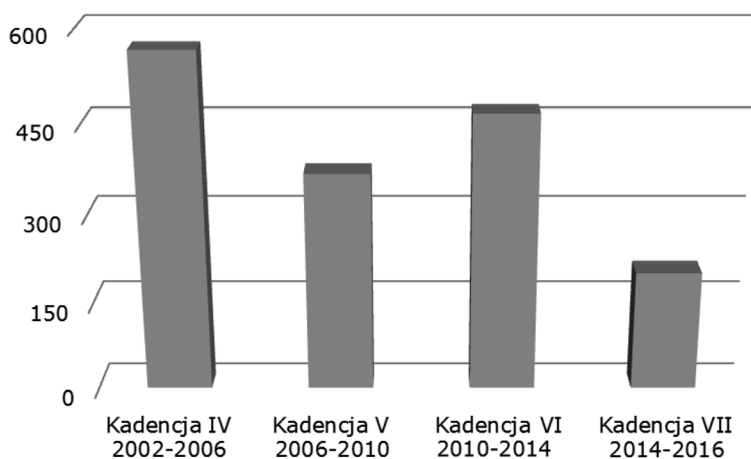
Kolejnym ważnym etapem dbałości o jakość tworzonego prawa jest odpowiednie przygotowanie treści uchwały. Zasadniczo w gminie są zatrudnieni radcy prawni, do zadań których należy sprawdzenie projektu pod kątem jego zgodności z zasadami poprawnej legislacji, a także jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym w Polsce, w tym też z Konstytucją RP. W tym momencie konieczne jest zwrócenie uwagi na poziom wiedzy tych prawników. System rekrutacji radców do pracy w urzędzie lub też wykonujących pracę typowo prawniczą na podstawie umowy outsourcingowej nie gwarantuje wysokiej jakości tych usług. Dobrzy prawnicy i dobre kancelarie niewątpliwie kosztują bardzo wiele, tymczasem w systemie zamówień publicznych najczęściej wybiera się najtańszego oferenta. W tym przypadku wiedza nie zawsze idzie za niską ceną usług prawniczych. Ta sytuacja niewątpliwie ma dość duży wpływ na jakość lokalnego prawa.

O jakości prawa miejscowego świadczy nie tylko jakość przygotowywanych projektów uchwał, ale również ich ilość. W punkcie 2 tego opracowania było wspomniane, że system prawa musi być stabilny. Nadmierna liczba ustaw, a w tym przypadku uchwał rad gminy/miasta sprawia, że obywatel gminy nie tylko się gubi w znajomości ich treści, ale wręcz jest zniechęcony, aby się z nimi zapoznać poprzez strony Biuletynu Informacji Publicznej.

Wykres 1.

Liczba uchwał podejmowanych przez Radę Miasta Józefów w kolejnych kadencjach

Seria 1



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony BIP Miasta Józefów: <http://jozefow.bip.eur.pl/public/> (dostęp: 27.08.2016)

Przedstawione dane obejmują 14 lat aktywności uchwałodawczej Rady Miasta w Józefowie. W sumie w tym okresie wydano 1606 uchwał, tj. średniorocznie prawie 115, czyli co trzeci dzień Rada Miasta w Józefowie wydawała jedną uchwałę. W tej perspektywie rodzi się pytanie o jakość tych uchwał i zdolność percepcji ich treści przez mieszkańców podwarszawskiego miasta. Zwłaszcza że nadmiernej ilości aktów prawa miejscowego towarzyszy produkcja ogromnej ilości aktów prawa powszechnego. Niewątpliwie ciekawe wnioski można byłoby wyciągnąć z analizy treści tych uchwał i pogrupowania ich pod kątem nowelizacji.

Prawo, jako narzędzie komunikacji organów władzy ze społeczeństwem, powinno komunikować się w sposób jasny, czyli zrozumiały. Tymczasem w gąszczu różnych aktów prawnych nadal w Polsce, w tym i w mieście Józefów, obywatele żyją swoim życiem codziennym, zawodowym, bez większej wiedzy o tym, jakie prawo aktualnie obowiązuje.

KONTROLA ZEWNĘTRZNA I WEWNĘTRZNA JAKO ISTOTNY INSTRUMENT GWARANTUJĄCY JAKOŚĆ PRAWA

Jakość prawa miejscowego zależy w dużej mierze również od kontroli organów działalności uchwałodawczej rady gminy. Jest ona konieczna z wielu względów, m.in. z tego powodu, że prawo miejscowe nie jest objęte obowiązkiem dokonywania oceny skutków regulacji. Ocena skutków regulacji (OSR) została wprowadzona uchwałą nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 13, poz. 221) (Brzęk, 2013, s. 241–258).

Chociaż kwestia stosowania oceny skutków regulacji, również w odniesieniu do prawa samorządowego, była podnoszona przez W. Szpringera podczas publicznej debaty u Prezydenta RP w 2013 r. na temat jakości prawa (Szpringer, 2013, s. 50), jak na razie OSR w odniesieniu do prawa samorządowego pozostaje w sferze życzeniowej. A wprowadzenie obowiązku dołączania do uchwał rady gminy OSR niewątpliwie wyhamowałyby nadmierną działalność uchwałodawczą, a samo prawo miejscowe stałoby się bardziej spójne i wyważone.

Istotną funkcję w zapewnieniu jakości prawa miejscowego spełnia jednak kontrola stanowienia tego prawa. Oczywiście w tym punkcie trudno będzie wyczerpująco przedstawić system kontroli procesu stanowienia prawa miejscowego. Najważniejsze jest ukazanie możliwych kierunków kontroli oraz jej celu. Według D. Wacinkiewicz, zresztą podobnie jak w doktrynie, kontrola dzieli się na zewnętrzną i wewnętrzną (Wacinkiewicz, 2007, s. 141). Najważniejsza jest jednak kontrola zewnętrzna, gdyż kontrola wewnętrzna, prowadzona nawet przez audytora zatrudnionego w urzędzie lub przez urząd, nie może być do końca obiektywna. Uwagę za to należy skupić na kontroli zewnętrznej.

Kontrola zewnętrzna tworzenia prawa miejscowego przeprowadzana jest *ex post* przez wojewodę lub sądy administracyjne. Oznacza to, że uchwała rady gminy cieszy się domniemaniem zgodności z prawem, dopóki nie zostanie uchylona przez wojewodę lub sąd administracyjny. Na podstawie art. 101 ust. 1 usg każdy, w tym także grupa mieszkańców gminy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, może je zaskarżyć do sądu administracyjnego. Gdy chodzi o uprawnienie

wojewody, to na podstawie art. 90 ust. 1 wójt jest zobowiązany w ciągu 7 dni od uchwalenia uchwały do przedłożenia jej wojewodzie. Uchwałę budżetową wójt przedkłada również regionalnej izbie obrachunkowej. Wojewoda sprawdza nowy akt prawny pod względem zgodności treści uchwały z prawem powszechnie obowiązującym oraz formalne aspekty procedury uchwałodawczej. Nie kontroluje zaś celowości ani merytoryki, co niewątpliwie jest słabością tej kontroli.

Ważną rolę odgrywa tzw. kontrola społeczna wykonywana przez różnego rodzaju organizacje społeczne, a więc stowarzyszenia, fundacje, związki wyznaniowe czy organizacje nieformalne (Bąkiewicz, Szyski, 2010; Cieślak i in., 2002, s. 355–356). Również poszczególni obywatele mogą brać udział w posiedzeniach rady i kontrolować celowość podejmowanych uchwał. Takie uczestnictwo społeczeństwa w procesie uchwałodawczym jest wyrazem budowania społeczeństwa obywatelskiego opartego na partycypacji społecznej. Według A. Olech sukces tego modelu kontroli zależy jednak od dwóch czynników. Pierwszym z nich jest informowanie społeczeństwa o zamiarze wszczęcia procedury uchwałodawczej (Olech, 2012, s. 25 i n.). Z tym niestety nie jest najlepiej, bowiem nierzadko posiedzenia rady gminy odbywają się w godzinach pracy, np. w południe. W ten sposób rada gminy jest pewna, że przedstawiciele lokalnej społeczności nie przyjdą.

Drugim czynnikiem jest aktywizacja lokalnej społeczności. Niestety również i w tym wymiarze nie jest najlepiej. Według badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w Polsce w 51% przebadanych gmin dominuje model opiniotawczo-konsultacyjnej partycypacji społecznej. Model ten jest asymetryczny w relacji władza lokalna – członkowie społeczności. Niemniej jednak organy władzy miejscowej starają się konfrontować swoje działania, również w zakresie tworzonych uchwał, z opinią publiczną. Można wskazać też liczne przypadki uwzględniania sugestii społecznych przez lokalne władze. Asymetria tego modelu polega na tym, że inicjatywę w zasięgnięciu opinii publicznej wykazuje sama władza, nie zaś społeczeństwo. Społeczeństwo w tym modelu wie tyle, ile władza mu powie lub też ile wyczyta informacji zamieszczonych w BIP. Optymalny dla jakości prawa miejscowego byłby symetryczny model partycypacji, charakteryzujący się zrównoważoną relacją władza lokalna – miejscowa społeczność (Olech, 2012, s. 30).

PODSUMOWANIE

Stanowienie prawa miejscowego jest procesem niezwykle ważnym dla lokalnego społeczeństwa, zresztą podobnie jak w przypadku tworzenia prawa powszechnie obowiązującego. Prawo miejscowe powinno charakteryzować się wysoką jakością. To założenie wymaga jednak znacznego wysiłku po stronie nie tylko władz lokalnych, ale również miejscowej społeczności. Przeprowadzona analiza przepisów prawa oraz danych statystycznych skłania do sformułowania następujących wniosków, również o charakterze wniosków *de lege ferenda* skierowanych do polskiego ustawodawcy:

1. Oprócz kontroli legalności prawa miejscowego należałoby wprowadzić kontrolę celowościową wydatków gminnych. Pozwoliłoby to na ograniczenie bezsensownych działań czy inwestycji finansowanych ostatecznie ze środków publicznych. Wniosek ten jest niezwykle ważny z perspektywy rosnącego długu publicznego, na spłatę którego należy szukać oszczędności.
2. Należy zwiększyć aktywność społeczeństwa w procesie uchwałodawczym. Jednym ze sposobów realizacji tego postulatu może być ustawowe wskazanie godzin obrad rady gminy. Powinny to być godziny, kiedy to zasadnicza część społeczeństwa ma możliwość brania udziału w tych posiedzeniach, a więc po godz. 17.00. W ten sposób też radni wykonywaliby swoje zadania społeczne po godzinach pracy, jako pracę dodatkową, nie zaś na koszt pracodawcy.
3. Zaleca się wprowadzenie obowiązku dokonywania do uchwał oceny skutków regulacji. Pozwoli to na ocenę treści i skutków finansowych uchwały, a także spowoduje zmniejszenie liczby podejmowanych przez rady uchwał. Prawo miejscowe stanie się bardziej przyjazne dla lokalnej ludności.

Literatura

- Agopszowicz, A., Gilowska, Z. (1999). *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo: C.H. Beck. ISBN 8371103395.
- Ancarani, A. (2005). *Towards quality e-service in the public sector: The evolution of web sites in the local public service sector*, „Managing Service Quality: An International Journal” No. 15.1, s. 6–23.

- Barcz, J. (2009). *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. ISBN 9788375670462.
- Bąkiewicz, M., Szyrski, M. (2010). *Legislacja w samorządzie terytorialnym. Monitorowanie prawa miejscowego przez przedstawicieli społeczności lokalnych*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. ISBN 9788360760673.
- Blackburn, S. (1994). s.v. *Jakości pierwotne/wtórne*. W: C. Cieśliński, P. Dziliński, M. Szczubiałka, J. Woleński (red.), *Oksfordzki słownik filozoficzny*, tłum. polskie, Warszawa: Książka i Wiedza, s. 177–178. ISBN 8305129209.
- Brzęk, W. (2013). *Ocena skutków regulacji (OSR) jako element rządowego programu legislacji*, „Journal of Modern Science” Nr 1/16, s. 241–258. ISSN 1734-2031.
- Bułajewski, S. (2013). *Status jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*, „Journal of Modern Science” Nr 1/7, s. 87–101. ISSN 1734-2031.
- Chmaj, M. (red.) (2012). *Status prawny rady gminy*, Warszawa: Difin, s. 99–101. ISBN 9788376415963.
- Cieślak, Z. i in. (2002). *Prawo administracyjne*, Warszawa: LexisNexis.
- Dąbek, D. (2015). *Prawo miejscowe*, Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 97883264-34068.
- Dowgier, R., Liszewski, G., Pahl, B. (2012). *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Białystok: Temida 2.
- Dryll, J. (2005). *Jakość prawa – opinie – debata – wyzwanie*, „Biuletyn BTE” Nr 1(68), s. 83–88.
- Hadfield, G.K. (2006). *The quality of law in civil code and common law regimes: Judicial incentives, legal human capital and the evolution of law*, „American Law & Economics Association Annual Meetings” Nr 40, s. 1–44.
- Humbert, M. (2006). *Municipes et municipium: définition et histoire*. W: L. Capogrossi Colognesi, E. Gabba (red.), *Gli statuti municipali*, Pavia: IUSS PRESS, s. 3–30. ISBN 9788873580317.
- Jabłońska-Bońca, J. (1996). *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań: Ars Boni et Aequi. ISBN 8390096498.
- Joński, K., Mańkowski, D. (2005). *(Nie)stabilność polskiej procedury cywilnej – propozycja podejścia empirycznego*, „Biuletyn BTE” Nr 1(68), s. 76–78.

- Kochanowski, J. (2003). *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa*. W: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa: Liber, s. 77–86. ISBN 8372060878.
- Mączyński, D., Sowiński, R. (2005). *Jakość prawa podatkowego jako warunek poprawnej legislacji podatkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Nr 67(3), s. 35–45. ISSN 0035-9629.
- Olech, A. (2012). *Modele partycypacji społecznej w Polsce*. W: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. I, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 25–77. ISBN 978-83-7689-168-2.
- Olechowski, M. (2015). *Czy ekonomiczna analiza prawa jest użyteczna dla prawa prywatnego*. W: T. Giaro (red.), *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów WPiA UW, s. 79–88. ISBN 9788363093822.
- Piètre, A. (1966). *Pensée économique et théories contemporaines*, Paris: DALLOZ.
- Rajcy, L. (red.) (2010). *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa. ISBN 9788371518768.
- Sitek, B. (2011). *Autonomie lokale – municipia*. W: A. Jurewicz i in., *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn: UWM, s. 255–318. ISBN 9788372997371.
- Sitek, B. (1995). *Elemente des Anthropozentrismus im römischen Recht. Reflexion über Text von Ulpianus 1 Inst. D. 1, 1, 3*. W: Sobanski R. *I diritti fondamentali dell'uomo e dell'ambiente nei cambiamenti dell'Europa centro-orientale*, Varsavia: ATK, s. 135–148. ISBN 8370720528.
- Sitek, B., Barańska, D., Naumowicz, K. (2011). *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, Olsztyn: UWM. ISBN 9788362383092.
- Stadniczeńko, S.L. (2008). *Znaczenie komunikacji społecznej dla jurysprudencki. Wybrane zagadnienia*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego. ISBN 9788373953192.
- Szczerbowski, J.J. (2013). *Szkoda czysto majątkowa w kontekście unifikacji prawa prywatnego w Europie*, Olsztyn: UWM. ISBN 9788362383368.
- Szpringer, W. (2013). *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga, nr 30*, Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP, s. 50–51.
- Wacinkiewicz, D. (2007). *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa: Wydawnictwo: C.H. Beck. ISBN 9788374833028.

Zarzecki, D. (rec.) (2005). *Jakość prawa. Koszty transakcyjne dochodzenia praw z umów*, „Biuletyn BTE” Nr 1(68).

Akty prawne

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. nr 100, poz. 908). Tekst jednolity z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 13, poz. 221).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, 1890).

Orzecznictwo

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 196/13).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt II SA/Ol 535/13).

Źródła internetowe

Podmioty, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, określa statut danej gminy. Poza radnymi czy komisjami rady mogą być to także mieszkańcy wspólnoty, rp.pl.2016. Tekst artykułu online: <http://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje-/305319996-Rada-gminy-Kto-moze-wnosic-projekty-uchwal.html#ap-3> (dostęp: 27.08.2016).

