

Uchwała Nr 033/g224/D/18
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 15 lutego 2018 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) oraz § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w wyniku badania uchwały Nr XXXIV/340/2017 Rady Gminy Głównyzyce z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

orzeka nieważność § 14 badanej uchwały w zakresie słów: (...) „i obowiązuje od 1 stycznia 2018 roku”.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 29 stycznia 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXXIV/340/2017 Rady Gminy Głównyzyce z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, zaś w dniu 15 lutego 2018 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W § 14 badanej uchwały Rada Gminy Głównyzyce postanowiła, że: *„Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i obowiązuje od 1 stycznia 2018 roku.”.*

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższy zapis § 14 badanej uchwały w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ samorządu, a takimi aktami są m.in. uchwały mające charakter prawa miejscowego, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zdaniem Kolegium tut. Izby brak jest uzasadnienia do nadania badanej uchwale mocy wcześniej obowiązującej, niż dopuszcza to przywołana wcześniej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Na kategorię charakteru przepisu art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku sygn. akt II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, że przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto ww. Sąd zwrócił uwagę, że uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy.

Z cytowanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie Kolegium tut. Izby w przypadku wszystkich aktów normatywnych prawodawca powinien ustanowić *vacatio legis* odpowiednie do ich treści i charakteru. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

Wyjątkiem od zasad wynikających z art. 4 cyt. ustawy jest przepis art. 5 ww. ustawy, który dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego. Wyjątku tego nie można jednak interpretować rozszerzająco.

W przypadku badanej uchwały, w ocenie Kolegium tut. Izby, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Gminy Głowczyce z możliwości wynikających z art. 5 cyt. ustawy.

Ponadto naruszono postanowienia § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z uwagi na to, że § 14 badanej uchwały zawiera dwie wykluczające się normy prawne.

Zgodnie z treścią § 44 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uchwały wchodzi w życie w całości w jednym terminie, a § 45 ust. 1

określa brzmienie przepisów o wejściu w życie uchwały. Postanowienia te, zgodnie z § 143 w/w załącznika do rozporządzenia, mają zastosowanie do uchwał jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK 1995, nr 2, poz. 12) orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonego aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego.

Z powyższego wynika, że uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Przewodniczący Kolegium

Roman Fandrejewski

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w części
Tytuł dokumentu	orzeka nieważność § 14 badanej uchwały w zakresie słów: (...) „i obowiązuje od 1 stycznia 2018 roku”.
Sygnatura	033/g224/D/18
Data dokumentu	2018-02-15
Data złożenia podpisu	2018-02-19 14:14:08
Osoba podpisująca	Roman Fandrejewski
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Asseco Data Systems S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 14
Identyfikator dokumentu	9EDD0E2F-8187-4F2B-8C5B-EEA5E69FE942