



UCHWAŁA NR 28/115/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 9 lipca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Bogusław Wenus |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Magdalena Budziarek | 14/ Anna Adamczewska |

po rozpoznaniu w dniu 9 lipca 2020 r. uchwały nr XXV/247/20 Rady Miejskiej w Poddębicach z dnia 21 maja 2020 r. uchylającej uchwałę w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Poddębice, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 9 czerwca 2020 r., działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), **stwierdza się nieważność** uchwały Rady Miejskiej w Poddębicach nr XXV/247/20 z dnia 21 maja 2020 r. uchylającej uchwałę w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Poddębice.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w zakresie Uchwały nr XXV/247/20 z dnia 21 maja 2020 r. Rady Miejskiej w Poddębicach z dnia 21 maja 2020 r. uchylającej uchwałę w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Poddębice, zwanej dalej „uchwałą” – zawiadamiając jednostkę o posiedzeniu Kolegium i możliwości nadesłania wyjaśnień.

W § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Poddębicach postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 roku za wyjątkiem § 6 uchylanej uchwały, który traci moc w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały”.

W odpowiedzi na zawiadomienie Regionalnej Izby Obrachunkowej, jednostka w dniu 8 lipca 2020 roku poinformowała, iż „Rada Miejska w Poddębicach uchylając uchwałę Nr XXV/247/2020 z dnia

21 maja 2020 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Poddębice, przewidziała ramy czasowe wejścia w życie uchwały, (uchylenia) mając na uwadze, iż uchwała reguluje kwestie przyznania i rozliczania dotacji. Zgodnie z § 6 uchylanej uchwały „Warunkiem udzielenia dotacji celowej jest złożenie wniosku o przyznanie dotacji do Burmistrza Poddębic nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Za wcześniejszym uchyleniem § 6 przemawiał fakt, iż bezprzedmiotowe jest składanie wniosków o przyznanie dotacji, która nie zostanie przyznana. Natomiast uchwała w pozostałym zakresie w ocenie Rady Miejskiej winna obowiązywać do 1 stycznia 2021, gdyż dotację przyznaną na rok 2020 należy właściwie rozliczyć. Zatem mamy do czynienia z wyjątkową sytuacją kiedy, to uchwała nie wprowadza konkretnych przepisów, ale w różnym momencie uchyla przepisy obowiązujące.”

Zdaniem Kolegium Izby regulacja zawarta w §3 badanej uchwały jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż określa z osobna datę wejścia w życie uchwały oraz datę uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, podczas gdy wejście w życie aktu prawa miejscowego i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawa miejscowego są zdarzeniami tożsamymi. Kolegium Izby nie kwestionuje natomiast postanowień § 3 badanej uchwały z uwagi na fakt, iż Rada Miejska w Poddębicach postanowiła w sposób odrębny uregulować kwestię utraty mocy obowiązującej § 6 uchylanej uchwały w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Poddębice

Kwestie dotyczące wejścia w życie i uzyskania mocy obowiązującej przez akt prawa zostały wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, podkreślił, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określoneму aktowi (przepisowi) normatywnemu (OTK 1995, nr 2, poz. 12). Z kolei w wyroku z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zwrot „ustawa wchodzi w życie z dniem..., z mocą od dnia...” wyraża dwie wykluczające się normy prawne (OTK-A 2007, nr 7, poz. 72). Takie samo stanowisko zajął Sąd Najwyższy, który stwierdził, że „wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które «weszły w życie» lub «uzyskały moc». Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie” (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8). Mimo że oceny Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego zostały wyrażone względem ustaw i rozporządzeń, powinny być odniesione także do aktów prawa miejscowego.

Zasady ustalania terminu wejścia w życie aktu normatywnego są zawarte w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Bardziej szczegółowe reguły dotyczące wyznaczania daty wejścia w życie wynikają z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W ustępie pierwszym tego przepisu została ustanowiona zasada, w myśl której akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dwa wyjątki, kiedy można wyznaczyć krótszy okres *vacatio legis*, są unormowane w ustępach drugim i trzecim tego przepisu.

Od woli prawodawcy miejscowego zależy, czy okres *vacatio legis* będzie równy okresowi minimalnemu, czy dłuższy niż okres minimalny, czy też, w uzasadnionych przypadkach, krótszy. Prawodawca miejscowy nie może natomiast określać z osobna terminu wejścia w życie uchwały i z osobna terminu uzyskania przez nią mocy obowiązującej, gdyż ze względu na synonimiczność pojęć wejścia w życie uchwały i uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, ustanawia w ten sposób dwie sprzeczne ze sobą normy. Na marginesie Kolegium zauważa, że w przypadku regulacji zawartej w § 3 analizowanej uchwały sam zapis dotyczący wejścia w życie badanej uchwały powoduje skrócenie minimalnego okresu *vacatio legis*.

Zastosowana w § 3 uchwały konstrukcja, polegająca na określeniu z osobna terminu wejścia w życie uchwały i z osobna terminu uzyskania przez nią mocy obowiązującej, dałaby się obronić wyłącznie w przypadku odstąpienia od zakazu niedziałania prawa wstecz, czyli nadania uchwał „wstecznej mocy obowiązującej” w rozumieniu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i skorzystania ze wzoru zamieszczonego w części początkowej § 51 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Niezależnie od tego, że odstępstwo od zakazu retroakcji wymaga spełnienia przesłanki „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”, nic nie wskazuje na to, by wolą Rady Miejskiej w Poddębicach było nakazanie stosowania norm ustanowionych w uchwale do oceny stanów faktycznych, które miały miejsce w przeszłości, przed wejściem uchwały w życie.

W ocenie Kolegium Izby uchwała Rady Miejskiej w Poddębicach nr XXV/247/20 z dnia 21 maja 2020 r. uchylająca uchwałę w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Poddębice - z uwagi na regulację wprowadzoną w § 3 uchwały, sprzecznym z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych ustaw - nie może pozostać w obrocie prawnym.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność uchwały.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk