



UCHWAŁA NR 8/27/2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 24 lutego 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 10/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 12/ Zofia Dolewka |
| 6/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| | 15/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 24 lutego 2021 roku **Uchwały Nr XXXVI/271/20 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 8 grudnia 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń nieruchomości do kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Miasta Głowno**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 29 stycznia 2021 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku 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) oraz art. 403 ust.5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.), **stwierdza nieważność części** Uchwały Nr XXXVI/271/20 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 8 grudnia 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń nieruchomości do kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Miasta Głowno, w zakresie obejmującym:

- sformułowanie w brzmieniu: *„po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą”*, zamieszczone w § 3 uchwały,
- § 17 załącznika nr 1 do uchwały, zatytułowanego Zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń nieruchomości do kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Miasta Głowno, w brzmieniu: *„Wnioskodawca jest zobowiązany do wyboru wykonawcy inwestycji z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, przejrzystości i jawności.”*,

- pkt 5 lit. e) załącznika do zasad udzielania dotacji, zatytułowanego Wnioski o zawarcie umowy o udzielenie dotacji na przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, w brzmieniu:
„zobowiązuje się do wyboru wykonawcy inwestycji, posiadającego odpowiednie uprawnienia, z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, przejrzystości i jawności.”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/271/20 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 8 grudnia 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń nieruchomości do kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Miasta Głowno wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 29 stycznia 2021 roku, a zbadana została przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2021 roku.

W podstawie prawnej Uchwały przywołano, m.in., art. 403 ust.5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust.4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

W § 3 Uchwały postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 r.”, co w ocenie Kolegium pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ponieważ uchwała określa oddzielnie datę wejścia w życie uchwały oraz datę uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, natomiast wejście w życie aktu prawa miejscowego i uzyskanie przez niego mocy obowiązującej są zdarzeniami tożsamymi.

W złożonym wyjaśnieniu jednostka wskazała, m.in., że art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ustanawia zasadę, zgodnie z którą akt normatywny może wejść w życie po zapewnieniu obywatelom możliwości wcześniejszego zapoznania się z nowymi przepisami, w terminie, który nie może być krótszy niż 14 dni. W art. 4 ust.2 ustawy zawarty został wyjątek od tej zasady dopuszczający wejście w życie aktu normatywnego w terminie krótszym, a nawet w dniu ogłoszenia. Ponadto art. 5 ustawy przewiduje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Powyższe oznacza, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych rozróżnia pojęcie wejścia w życie aktu normatywnego od pojęcia nadania aktowi mocy obowiązującej, co oznacza, że uchwała nie ma dwóch różnych dat wejścia w życie. Data jest jedna, a jedynie aktywność uchwały następuje w innym dniu, tj. 1 stycznia 2021 roku, a żaden przepis nie zabrania takiej konstrukcji, skoro dopuszczalna jest retroaktywność.

Odnosnie powyższego należy wskazać, że 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

określonego 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 «weszyły 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 88 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zmianami) 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.

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 uchwałę „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 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

W danym przypadku Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 11 grudnia 2020 roku, co oznacza, że dzień 1 stycznia 2021 roku jest datą późniejszą niż dzień po upływie 14 dni od ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym. Z uwagi na powyższe Kolegium stwierdziło nieważność części § 3, w zakresie sformułowania „*po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą*”, co

stanowi minimalną ingerencję organu nadzoru i pozwala, z zachowaniem przepisów prawa, na funkcjonowanie Uchwały w obrocie prawnym.

Ponadto Kolegium stwierdziło, że w § 17 załącznika nr 1 do uchwały, zatytułowanego Zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy połączeń nieruchomości do kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Miasta Głowno, zawarte zostało postanowienie w brzmieniu: *„Wnioskodawca jest zobowiązany do wyboru wykonawcy inwestycji z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, przejrzystości i jawności”*. W konsekwencji w załączniku do zasad udzielania dotacji, zatytułowanym Wniosek o zawarcie umowy o udzielenie dotacji na przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, w pkt 5 lit. e) zamieszczono oświadczenie w brzmieniu: *„zobowiązuje się do wyboru wykonawcy inwestycji, posiadającego odpowiednie uprawnienia, z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, przejrzystości i jawności”*.

Powyższe, w ocenie Kolegium, wykracza poza delegację wynikającą z art. 403 ust.5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ nie dotyczy relacji beneficjent – organ dotujący, tylko relacji beneficjent – wykonawca inwestycji, a konkretnie stosunku zobowiązaniowego, jaki ma zostać nawiązany pomiędzy beneficjentem dotacji, a wykonawcą, realizowanej na jego rzecz, inwestycji. Tym samym przywołane postanowienia Uchwały dotyczą *de facto* trybu wyboru wykonawcy przez beneficjenta dotacji, a nie zasad udzielania dotacji i trybu postępowania w sprawie jej udzielenia. Ponadto Uchwała nie określa w jaki sposób przytoczone zasady miałyby zostać wykonane, co powoduje, że nie są one jasne i nie wiadomo, jak należałoby oceniać ich realizację.

Z uwagi na powyższe Kolegium stwierdziło nieważność Uchwały Nr XXXVI/271/20 w części obejmującej: § 17 załącznika nr 1 do uchwały oraz pkt 5 lit. e) załącznika do zasad udzielania dotacji.

W ocenie Kolegium stwierdzenie nieważności Uchwały w części oznaczonej w sentencji nie wywiera negatywnych konsekwencji dla jej ważności w pozostałym zakresie.

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