



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 12 grudnia 2013 r.

Poz. 4552

UCHWAŁA NR 282/P211/D/13 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 2 grudnia 2013 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 2012 r. poz. 1113), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XLV/1002/13 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 października 2013 r. zmieniającej Uchwałę Nr XLI/1185/09 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 października 2009 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Miasta Gdańska dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne na terenie Gdańska oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

orzeka nieważność § 4 ust. 1 i 2 badanej uchwały

UZASADNIENIE

W dniu 31 października 2013 roku Rada Miasta Gdańska podjęła uchwałę Nr XLV/1002/13 zmieniającą Uchwałę Nr XLI/1185/09 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 października 2009 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Miasta Gdańska dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne na terenie Gdańska oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby w dniu 7 listopada 2013r., zaś w dniu 2 grudnia br. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

W § 4 badanej uchwały Rada Miasta postanowiła o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, natomiast w odniesieniu do:
- § 2 ust. 8, § 3 ust. 2 pkt 2 oraz § 3 ust. 12 i 14 z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2013 r.,
- § 2 ust. 2, § 2 ust. 4 i 5 i § 2 ust. 12 z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2013r.

W ocenie Kolegium zapisy § 4 ust. 1 i 2 badanej uchwały w sposób istotny naruszają 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.

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 kategoryczny charakter przepisu art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku sygn. akt II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, iż 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 w Warszawie 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, iż 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 tutejszej 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, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Miasta Gdańska z możliwości wynikających z art. 5 cyt. ustawy. Mogła ona bowiem, jeśli taką miała intencję, podjąć uchwałę w przedmiotowej sprawie w terminie wcześniejszym.

W kontekście zasad demokratycznego państwa prawnego dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Wykluczyć natomiast należy możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.

Nawet w przypadku nadania mocy wstecznej przepisom korzystniejszym, z uwagi na wyjątkowy charakter takiego zabiegu, należy mieć na uwadze interes wszystkich podmiotów działających w obrocie prawnym, a więc adresatów i uchwałodawcy.

Ponadto zasada zaufania obywateli do państwa wymaga, by mocy wstecznej przy zastosowaniu art. 5 ustawy nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88 i wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 marca 2005 r., K 27/03 i z dnia 19 marca 2007 r. K 47/05).

W ocenie Kolegium tut. Izby nadanie przez Radę Miasta Gdańska mocy wstecznej § 2 ust. 2, 4, 5, 8, 12 i § 3 ust. 2 pkt 2, ust. 12 i 14 badanej uchwały, w sposób istotny pogorszy sytuację prawną podmiotów oświatowych, których te zapisy dotyczą.

W ocenie tutejszego Kolegium brak jest uzasadnienia do nadania wymienionym wyżej zapisom badanej uchwały mocy wcześniej obowiązującej, niż dopuszcza to przywołana wyżej ustawa.

Kolegium Izby stwierdziło zatem, że zachodzą przesłanki do zastosowania zasady kategorycznie sformułowanej w art. 4 ust. 1 ustawy o wejściu w życie aktu normatywnego po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka