



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 21 lutego 2017 r.

Poz. 984

UCHWAŁA NR 3/11/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 18 stycznia 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------------|-------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 7/ Grażyna Kos |
| 2/ Anna Kaźmierczak | 8/ Barbara Polowczyk |
| 3/ Bogdan Łągwa | 9/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Łukasz Szczepanik | 10/ Roman Drozdowski |
| 5/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska | 11/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Józefa Lucyna Michejda | 12/ Tomasz Jan Karwicki |

Po rozpoznaniu w dniu 18 stycznia 2017 r. Uchwały nr XXX/398/16 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 21 grudnia 2016 roku w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/257/16 z dnia 20 stycznia 2016 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie budowy przyłączy kanalizacyjnych zmienionej uchwałą nr XIX/275/16 z dnia 2 marca 2016 roku, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 27 grudnia 2016 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296) stwierdza się nieważność uchwały nr XXX/398/16 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 21 grudnia 2016 roku w sprawie zmiany uchwały XVIII/257/16 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie budowy przyłączy kanalizacyjnych zmienionej uchwałą nr XIX/275/16 z dnia 2 marca 2016 roku.

Uzasadnienie

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego uchwałą nr XXX/398/16 postanowiła zmienić zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie budowy przyłączy kanalizacyjnych przyjęte uchwałą Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nr XVIII/257/16 z dnia 20 stycznia 2016 r. § 6 ust. 1 nadano następujące nowe brzmienie: „1. Wysokość dotacji do jednego wybudowanego przyłącza kanalizacyjnego wynosi:

- 1) 50% kosztów całkowitych realizacji zadania (w tym zakup, dostawa urządzeń i materiałów, ale z wyłączeniem kosztów likwidacji szamba) jednak nie więcej niż 3 000,00 zł (słownie: trzy tysiące złotych) i nie więcej niż koszty kwalifikowane;
- 2) 100% kosztów wykonania dokumentacji projektowej;
- 3) 100% kosztów nadzoru inwestorskiego;

- 4) 100% kosztów wykonania inwentaryzacji powykonawczej;
- 5) 100,00 zł netto/123,00 zł brutto kosztów likwidacji i odłączenia szamba związanego z budową przyłącza kanalizacyjnego.”.

Zgodnie z § 4: „Uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego ze skutkiem obowiązywania od dnia wejścia w życie uchwały XVIII/257/16 z dnia 20 stycznia 2016 r. Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego”.

Dotychczasowe brzmienie § 6 ust. 1 było następujące: „1. Wysokość dotacji do jednego wybudowanego przyłącza kanalizacyjnego wynosi:

- 1) 100% kosztów wykonania dokumentacji projektowej, 50% wartości kosztów budowy przyłącza (w tym zakup i dostawa urządzeń i materiałów) jednak nie więcej niż 3 000,00 zł (słownie: trzy tysiące złotych);
- 2) 100% kosztów nadzoru inwestorskiego;
- 3) 100% kosztów wykonania inwentaryzacji powykonawczej.”.

Przedmiotową uchwałą, zdaniem Kolegium Izby, Rada Miasta naruszyła art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Uchwała Rady Miasta jest aktem prawa miejscowego. Ma charakter generalny, gdyż nie wskazuje adresata normy z nazwy, lecz poprzez wskazania cech. Ma również charakter abstrakcyjny, gdyż nie ma jednorazowego zastosowania, lecz odnosi się do zachowań powtarzalnych. Jest także aktem normatywnym, gdyż skierowana jest do adresatów w celu wskazania określonego uprawnienia. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP koniecznym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym jest ich ogłoszenie. Celem wprowadzenia tej regulacji była realizacja zasady, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone. W art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych została wyrażona zasada, w myśl której akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszana w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akt normatywny, z wyjątkiem przepisów porządkowych – ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminach krótszych 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 urzędowy (ust. 2).

Ustalając termin wejścia w życie aktu normatywnego ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu do momentu wejścia w życie, ale także wprowadził nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia, co jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*.

Przepis art. 5 ustawy przewiduje wyjątki od zakazu retroakcji, tym niemniej, przepis ten dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej” tylko w sytuacji gdy „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. W takim przypadku bezwzględnym obowiązkiem organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16-02-2016r, III SA/Wa 1390/15). Sąd odwołał się również do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r. K 12/00 dopuszczającego retroaktywność aktu, a także do wyroku z dnia 25 września 2000 r. w którym Trybunał uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (sygn. akt K 26/99). Mocy wstecznej, przy zastosowaniu art. 5 ustawy, nie należy 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, wyrok Trybunału z dnia 8 marca 2005 r. K 27/03 i z dnia 19 marca 2007 r. K 47/05).

Uchwała Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego korzystając z możliwości nadania mocy wstecznej aktu wynikającej z art. 5 ustawy nie podaje faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Brak uzasadnienia spełnienia tego warunku skutkuje uznaniem przez Kolegium Izby, że uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 5 ustawy. Skorzystanie z tego przepisu prawa przy nadaniu mocy wstecznej uchwałom jest również niemożliwe z powodu pogorszenia sytuacji prawnej adresatów normy. Przepis kwestionowanej uchwały w zakresie możliwej do uzyskania wysokości dotacji odnosi się do kosztów kwalifikowanych, w odróżnieniu do brzmienia tego ust. 1 w § 6 w uchwale nr XVIII/257/16, który nie stawiał warunku „nie więcej niż koszty kwalifikowane”, a więc obejmował wszelkie koszty związane z budową przyłącza. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że uchwałodawca nie definiuje pojęcia „kosztów kwalifikowanych”, a więc pozostawia dowolność w ocenie spełnienia tego warunku organowi przyznającemu dotacje, co jest nie do przyjęcia w przepisach prawa miejscowego. Wielokrotnie zarówno sądy administracyjne, jak i samo Kolegium Izby w swoich rozstrzygnięciach zwracało uwagę na niedopuszczalność posługiwania się w aktach tego typu pojęciami nieostrymi, niezdefiniowanymi.

Ponadto obecnie uchwała ogranicza wysokość dotacji do 123 zł brutto kosztów likwidacji i odłączenia szamba związanego z budową przyłącza kanalizacyjnego. W uchwale nr XVIII/257/16 tego ograniczenia nie było, a likwidacja szamba bez względu na koszt mogła się mieścić w koszcie budowy przyłącza (które to pojęcie też nie zostało sprecyzowane).

Nadanie mocy wstecznej uchwałom, z naruszeniem prawa, prowadzi do wniosku, że uchwała naruszyła również zasadę wejścia w życie aktu normatywnego wynikającą z art. 4 ustawy.

Z wyżej wymienionych powodów orzeczono, jak w sentencji.

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
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi

Beata Kaczmarek