



UCHWAŁA NR 21/67/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 17 lipca 2024 r.

w sprawie: Uchwały Nr II/13/2024 Rady Gminy Burzenin z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Burzenin na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków".

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Roman Drozdowski | 10/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/Anna Kaźmierczak | 12/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/Anna Adamczewska |
| 7/ Magdalena Budziarek | |
| 8/ Bogusław Wenus | |

Po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2024 roku uchwały nr II/13/2024 Rady Gminy Burzenin z dnia 28 maja 2024 w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Burzenin na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków", działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721) oraz art. 18 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. art. 2 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.), § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE, seria L, w dniu 15 grudnia 2023 r., poz. 2831) **stwierdza się:**

- **nieważność** uchwały nr II/13/2024 Rady Gminy Burzenin z dnia 28 maja 2024 w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Burzenin na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, z uwagi na nieokreślenie w uchwale oraz w jej Regulaminie terminów dotyczących złożenia wniosku o dotację, z jednoczesnym przekazaniem kompetencji w tym zakresie Wójtowi Gminy; wewnętrzną sprzeczność, w zakresie wymaganych dokumentów składanych razem z wnioskiem o udzielenie dotacji, pomiędzy § 6 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały i tabelą dotyczącą załączników ujętą w części końcowej załącznika nr 2 do uchwały;

nieprecyzyjne określenie dokumentów i okresu za jaki ma obowiązek je przedłożyć podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, de minimis w rolnictwie albo w rybołówstwie;

- **nieistotne naruszenie prawa**, z uwagi na zamieszczenie w § 2 uchwały nr II/13/2024 Rady Gminy Burzenin z dnia 28 maja 2024 w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Burzenin na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków przepisu uchylającego uchwałę zmieniającą.

Uzasadnienie

W dniu 17 lipca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło uchwałę nr II/13/2024 Rady Gminy Burzenin z dnia 28 maja 2024 w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Burzenin na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków" (dalej: Uchwała). Uchwała została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi w dniu 18 czerwca 2024 r. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli prawidłowo zawiadomieni przedstawiciele Gminy Burzenin. Jednostka nie skorzystała z uprawnienia do złożenia wyjaśnień.

Kolegium stwierdziło, że w Uchwale nie został określony termin na złożenie wniosków o udzielenie dotacji. Natomiast w § 5 Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Burzenin na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków („Regulamin”) stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały zostało zamieszczone postanowienie, zgodnie z którym Wójt Gminy ogłasza na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy oraz stronie internetowej Gminy Burzenin informację o terminie składania wniosków o dotację w danym roku. Z powyższego wynika, że uprawnienie do określenia terminów na złożenie wniosków o udzielenie dotacji, które to terminy stanowią element trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, Rada Gminy sędowała na organ wykonawczy, co zdaniem Kolegium dokonane zostało z przekroczeniem zakresu delegacji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kolegium stwierdziło, że wniosek o udzielenie dotacji jest składany w toku stosownego postępowania, dlatego też ustalenie terminu do jego złożenia zawiera się w czynności związanej z określeniem trybu tego postępowania. Uchwała rady gminy zatem winna określać termin składania przez beneficjentów wniosków o przyznanie dotacji celowej – ma to istotny charakter gwarancyjny. Podmiot ubiegający się o dotację musi posiadać wiedzę jaki będzie miał czas na wykonanie niezbędnych do uzyskania dotacji czynności. W ocenie Kolegium rada nie jest uprawniona do sędowania terminu składania wniosków na organ wykonawczy. Podkreślić należy, że termin ten może być wyznaczony jako data kalendarzowa, wskazanie czasookresu, ale również określenie minimalnych ram czasowych zgodnie, z którymi organ wykonawczy termin wyznaczy. Sędowanie na organ wykonawczy pełni kompetencji do jego określenia narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium stwierdziło również rozbieżności między Regulaminem, a wzorem wniosku, co do zakresu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o ubieganie się o dotację. W § 6 ust. 1 pkt 2 Regulaminu wskazano dokumenty jakie należy dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji -

kserokopię aktualnego dokumentu potwierdzającego posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, której dotyczy wniosek (w przypadku posiadania innego tytułu prawnego do nieruchomości niż własność, do wniosku należy dołączyć pisemną zgodę właścicieli nieruchomości, a gdy nieruchomość stanowi współwłasność należy dołączyć zgodę na realizację przedsięwzięcia wszystkich współwłaścicieli); kopię dokumentu wymaganego do rozpoczęcia budowy, tj: zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych do właściwego organu wraz z potwierdzeniem, że nie wniośł sprzeciwu wobec zgłoszonego zamiaru wykonania robót budowlanych lub prawomocnego pozwolenia na budowę; kartę informacyjną, specyfikację techniczną lub inny dokument potwierdzający zgodność technologiczną oczyszczalni z obowiązującymi w tym zakresie normami; oświadczenie o prawie do odliczenia podatku VAT (załącznik nr 3). W § 6 ust. 1 pkt 3 zawarto wykaz dokumentów, jakie mają złożyć podmioty ubiegające się o dotację, dla których będzie ona stanowiła pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Natomiast w załączniku nr 1 do Regulaminu, który określa wzór wniosku o udzielenie dotacji wskazano następujące dokumenty, które należy dołączyć do składanego wniosku - kopia aktualnego dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; kopia dokumentu wymaganego do rozpoczęcia budowy, tj.: zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych do właściwego organu wraz z potwierdzeniem, że nie wniośł on sprzeciwu wobec zgłoszonego zamiaru wykonania robót budowlanych lub prawomocnego pozwolenia na budowę; mapka sytuacyjna z wyrysowanym projektem przydomowej oczyszczalni ścieków, projekt techniczny z opisem odbiornika ścieków oczyszczonych lub inny dokument, z którego wynikają wymagania wskazane w § 2 ust. 3 Regulaminu przekazywania dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków 5. Zaświadczenia lub oświadczenia związane z wnioskiem składanym przez przedsiębiorcę (pomoc de minimis), działalność w sektorze produkcji rolnej lub rybołówstwa (pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie).

Niespójne określenie tychże dokumentów między wskazanymi częściami Uchwały, prowadzi do braku jasności, jednoznaczności przyjętych regulacji. Ich stosowanie mogłoby wywoływać wątpliwości na etapie składania i oceny wniosków, co ma tym istotniejsze znaczenie, bowiem § 6. ust 1 pkt 4 Regulaminu przewiduje rozpatrywanie wyłącznie kompletnych wniosków. W związku z powyższym badana Uchwała, w zakresie wskazanych wewnątrz sprzecznych przepisów, zdaniem Kolegium Izby narusza wymogi wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, jak również nie spełnia warunków zawartych w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który na mocy § 143 załącznika do tego rozporządzenia ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. W myśl § 6 przepisy ustawy (uchwały) redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z uwagi na to, że Uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej uregulowania powinny być zdaniem Kolegium Izby sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (podobne stanowisko wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. I SA/Gd 6/20,

wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. IV SA/Po 1248/20, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 listopada 2018 r., sygn. II SA/Op 295/18, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. II SA/Wr 385/05, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. SA/Gd 2949/94).

Rada Gminy Burzenin w § 6 ust. 1 pkt 3 przyjęła wykaz dokumentów, jakie mają złożyć podmioty ubiegające się o dotację, dla których będzie ona stanowiła pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Wprowadzono następującą regulację:

„3) w sytuacji ubiegania się o pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie informacje, o których mowa w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) obejmują:

a) wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis, jakie wnioskodawca otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis w tym okresie lub oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,

b) pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie wnioskodawca otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie otrzymanej w tym okresie lub oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,

c) informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311, z późn. zm.) albo rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 121, poz. 810).

Zgodnie z przepisami regulującymi udzielanie ww. rodzajów pomocy publicznej, w przypadku ubiegania się o pomoc de minimis podmiot ubiegający się o jej uzyskanie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy: wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu trzech minionych lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie. Wskazane rodzaje dokumentów, zaświadczenia oraz oświadczenia, jakie należy przedłożyć w sytuacji ubiegania się o pomoc de minimis, wynikają z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, natomiast okres, za jaki należy je przedłożyć, tj. trzy minione lata, określa art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu

Unii Europejskiej do pomocy de minimis, które od dnia 1 stycznia 2024 roku reguluje zasady udzielania pomocy de minimis.

Stosownie natomiast do art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w sytuacji ubiegania się przez podmiot o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, konieczne jest przedłożenie wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie podmiot otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

Z treści przywołanych przepisów dotyczących udzielania pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie wynika zatem, że w sytuacji ubiegania się o dany rodzaj pomocy, podmiot o nią wnioskujący ma obowiązek przedłożenia wszystkich zaświadczeń dotyczących ww. rodzajów pomocy albo oświadczenia o ich wysokości, albo oświadczenia o nieotrzymaniu tych pomocy. Podkreślenia wymaga, że począwszy od dnia 1 stycznia 2024 roku okresy za jakie należy składać zaświadczenia i oświadczenia są zróżnicowane, w zależności od tego o jaki rodzaj pomocy składany jest wniosek (czy o pomoc de minimis, czy o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie). Jest to skutkiem uregulowań rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, które dla tego rodzaju pomocy publicznej nakazuje liczyć termin, za jaki ww. zaświadczenia i oświadczenia są składane, w inny sposób niż w przypadku pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. W przypadku składania wniosku o pomoc de minimis zaświadczenia oraz oświadczenia obejmują okres trzech minionych lat, a w przypadku wniosku o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest to okres roku, w którym podmiot ubiega się o taki rodzaj pomocy oraz 2 poprzedzających go lat podatkowych.

Odnosząc przywołane wyżej regulacje do § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a i b Regulaminu Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia w nich zawarte są nieprecyzyjne oraz nie spełniają wymogów, które powinny cechować akt prawa miejscowego. Z postanowień tych nie sposób bowiem jednoznacznie wywieść jakie dokumenty i za jaki okres ma obowiązek przedłożyć podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. Wątpliwości również budzi czy została wprowadzona regulacja dotycząca dokumentów, które winien złożyć podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie. Brak jednoznaczności w tej kwestii wynika z braku wskazania w lit a § 6 ust. 1 Regulaminu dokumentów (zaświadczeń i oświadczeń) dotyczących otrzymanej w ciągu minionych 3 lat pomocy de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie oraz rozpoczęcie kolejnej jednostki redakcyjnej od słów pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, co może wskazywać, że jest to kontynuacja regulacji zawartej w lit a, bowiem samodzielnie nie stanowi kompletnego unormowania. W rezultacie nieprecyzyjnych postanowień § 6 ust 1 pkt 3 lit. a, jak i lit. b Regulaminu, należy uznać, że nałożone w nich obowiązki dotyczą wyłącznie podmiotu ubiegającego się o pomoc de minimis. Przy przyjęciu

takiej interpretacji stwierdzić trzeba, że podmiot ubiegający się o pomoc de minimis zostałby obciążony nadmiernymi obowiązkami, niewynikającymi z przepisów, bowiem musi przedłożyć zarówno dokumenty określone w lit a, jak i dokumenty wskazane w lit b, przy jednoczesnym zróżnicowaniu okresu, za jaki należy je przedłożyć. Konsekwencją uchwalenia nieprecyzyjnych postanowień jest w tym przypadku brak możliwości przyjęcia innej interpretacji przytoczonych wyżej przepisów, a mianowicie, że wolą Rady Gminy Burzenin było uregulowanie w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a dokumentów, które zobowiązany jest przedstawić podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, a w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a sytuacji, w której składany jest wniosek o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Jeśli jednak przyjąć, iż taka była intencja Rady Gminy Burzenin, to stwierdzić należy, że została ona wykonana wadliwie. Wskazać należy, że ani lit. a, ani lit b. § 6 ust. 1 nie wskazuje wyraźnie podmiotów, których dotyczą obowiązki w nich wskazane. Nadto w wykazie dokumentów wskazanych w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a badanej uchwały pominięto zaświadczenia i oświadczenia o wielkości pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie, natomiast w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały nie wskazano żadnych zaświadczeń (przepis rozpoczyna się od słów „pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie”) o pomocy de minimis, de minimis w rolnictwie czy rybołówstwie, ale zawarto kompletną regulację dotyczącą oświadczeń. Zdaniem Kolegium Izby, jeżeli organ stanowiący decyduje się na określenie w uchwale dokumentów, jakie należy złożyć przy ubieganiu się o pomoc publiczną, to rodzaje tych dokumentów, a także okres, za jaki należy je przedłożyć powinny zostać jasno i jednoznacznie określone w postanowieniach uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Nie jest również dopuszczalne w akcie prawa miejscowego inne określanie rodzajów dokumentów, które należy przedstawić przy ubieganiu się o pomoc publiczną, niż to wynika z przepisów ustawowych.

Wobec powyższego § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a i b badanej uchwały pozostają w sprzeczności z art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska, § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. W ocenie Kolegium Izby upoważnienie do określenia zasad udzielania dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, w zakresie dotyczącym reguł pozyskania na podstawie badanej uchwały pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie zostało, z wyżej opisanych przyczyn, nieprawidłowo zrealizowane. Naruszony został tym samym § 6 ww. załącznika do rozporządzenia, zgodnie z którym przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Podkreślenia przy tym wymaga, że z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż akty prawa miejscowego powinny być zredagowane w taki sposób, aby były zrozumiałe dla przeciętnego adresata. Adresat przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia

19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Kolegium zwróciło również uwagę na przepis derogacyjny zawarty w § 2 Uchwały. Stanowi on:

„§ 2. Traci moc uchwała Nr XXXVI/273/2021 Rady Gminy Burzenin z dnia 19 października 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Burzenin na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków”.”

Rada Gminy Burzenin postanowiła o utracie mocy uchwały zmieniającej uchwałę nr XXXIV/260/2021 Rady Gminy Burzenin z dnia 6 września 2021 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Burzenin na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków". Uchwała zmieniająca weszła w życie 23 listopada 2021 r. i tegoż dnia wprowadzone zostały wynikające z niej zmiany do treści pierwotnej uchwały.

Zgodnie z § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który ma odpowiednie zastosowanie do uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach wskazywał, jaki charakter prawny mają przepisy zmieniające. "Przepis, który zmienia (nowelizuje) inny przepis [...] zawiera w swej treści dwa elementy (dwie normy). Pierwszy to uchylenie (usunięcie z porządku prawnego) dotychczasowej regulacji (dotychczasowego brzmienia, dotychczasowej treści), a drugi to wprowadzenie nowej regulacji (nowego brzmienia, nowej treści)" (postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., K 4/99, OTK 2000, nr 2, poz. 65). Przepisy zmieniające wywołują skutek w sposób jednorazowy. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Nie oznacza to, że nie mają one charakteru normatywnego - normatywny charakter tych przepisów nie budzi wątpliwości (zob. np. orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10). Jednorazowość przepisów zmieniających przejawia się w tym, że ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują (zob. np. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 149).

Oznacza to, że przepisy zmieniające można skutecznie zmienić lub uchylić najpóźniej w dniu ich wejścia w życie. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje

automatycznie "wycofania" zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym. Ponieważ przepisy zmieniające wyczerpują swoją rolę w momencie wejścia w życie, po upływie tego dnia nie mają one znaczenia normatywnego i nie należą do zbioru przepisów obowiązujących w danym dniu. Dlatego nie ma potrzeby ich uchylania. Jeśli zatem dany akt składa się tylko z przepisów zmieniających i przepisu o wejściu w życie, jego uchylenie po wejściu w życie jest bezprzedmiotowe (Wierczyński Grzegorz, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II).

Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego jest źródłem zasady prawidłowej legislacji, która nakazuje, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Jak wyżej wskazano przytoczony przepis derogacyjny zawarty w § 2 Uchwały zmierzał do uchylenia uchwały, która już weszła w życie. W chwili podejmowania badanej uchwały niemożliwe, a co za tym idzie naruszające zasadę poprawnej legislacji, było uchylenie uchwały zmieniającej. Derogowana uchwała zawiera wyłącznie przepisy zmieniające i przepis o wejściu w życie, co jak wskazano wyżej czyni jej uchylenie bezprzedmiotowym, w związku z czym Kolegium stwierdzając naruszenie zasad prawidłowej legislacji postanowiło ograniczyć się do stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

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

Przewodniczący Kolegium

Beata Kaczmarek