

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Do druku 1042

Warszawa, dnia 28 października 2008 r.

DL-P-V-023-180/08

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. LCZ-020-00065

Data wpływu 29.10.2008

Pan

Lech Czapla

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 września 2008 r., Nr PS-224/08, uprzejmie przedstawiam przygotowaną zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39), opinię o poselskim projekcie ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

1. Zgodnie z art. 1 pkt 18 lit. a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 191, poz. 1370), od 1 stycznia 2009 r. zmniejszeniu – z 0,6% do 0,25% - ulec ma wysokość rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Poselski projekt ustawy nowelizującej ma na celu przesunięcie na dzień 1 stycznia 2012 r. terminu wejścia w życie ww. regulacji dotyczącej zmniejszenia wysokości rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

Należy zauważyć, iż w myśl art. 27 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539),

wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy, kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Od kwoty tej odlicza się 0,6% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej (art. 28 ust. 2).

Rozwiązanie, przyjęte w ustawie z dnia 7 września 2007 r., a polegające na zmniejszeniu rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej pozwolić ma na zwiększenie puli środków finansowych, które jednostki samorządu terytorialnego otrzymają z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Natomiast rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej miałyby być przeznaczana na wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w przypadkach nieprzewidzianych zdarzeń losowych, co pozwoli na dofinansowanie wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu likwidacji szkód w szkołach i innych placówkach oświatowych, wywołanych zdarzeniami losowymi oraz na inne zadania o jednorazowym charakterze, nieuwzględnione w części oświatowej subwencji ogólnej w danym roku budżetowym (tak w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego).

Z uwagi na powyższe, trzeba zaznaczyć, iż od dnia ogłoszenia ustawy (tj. od dnia 18 października 2007 r.) jednostki samorządu terytorialnego miały prawo oczekiwać, iż z dniem 1 stycznia 2009 r. zmniejszeniu ulegnie kwota, która jest odliczana na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, a tym samym, że zwiększeniu ulegnie kwota przeznaczona na część oświatową subwencji ogólnej. Przystępując zatem w bieżącym roku do prac nad budżetem na rok kolejny, jednostki samorządu terytorialnego miały uzasadnione powody do uwzględnienia treści mającego wejść w życie przepisu, który kształtować będzie ich sytuację finansową w 2009 r., i to, jak się wydaje, w sposób bardziej korzystny.

Proponowane odsunięcie w czasie wejścia w życie ogłoszonej już regulacji prawnej będzie zatem rzutować na podjęte prace budżetowe w 2008 r. Zgodnie bowiem z przepisami regulującymi działanie organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, projekty budżetów są opracowywane i przedkładane w celu uchwalenia najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim). W przypadku uchwalenia proponowanej zmiany po tej dacie, może jednak wystąpić problem adaptacji zaprojektowanych budżetów do zmienionego udziału jednostek samorządu terytorialnego w podziale dochodów publicznych.

2. Należy także dostrzec, iż projektowana nowelizacja zakłada zmianę przepisów nowelizujących inne ustawy (tj. ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego) i dotyczy przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Tego rodzaju praktyka legislacyjna była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, stwierdził m.in.: *„Trybunał nie przestał negatywnie oceniać praktyki legislacyjnej polegającej na zmianie przepisów po podaniu do publicznej wiadomości w sposób formalny ich treści, a przed ich wejściem w życie, czemu dał wyraz także we wspomnianym wyżej wyroku. Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca, mając generalne prawo zmiany przepisów w dowolnym czasie po wejściu w życie ustawy, o ile nie narusza to wynikających z Konstytucji norm, ma także prawo zmiany tych przepisów, zanim zaczną one obowiązywać, pod tymi samymi wszakże warunkami”*.

W wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, Trybunał Konstytucyjny podniósł także, iż *„Nie jest z punktu widzenia poprawności legislacyjnej oraz zasady ochrony zaufania do państwa prawnego właściwa praktyka ustawodawcza, która prowadzi do zmiany przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Praktyka ta jest nadużywana, nie sprzyja poczuciu pewności prawa i obniża autorytet władzy*

ustawodawczej. Vacatio legis jest bowiem z istoty swojej instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji". Trybunał dostrzegł także w ostatnio przytaczanym orzeczeniu, iż „Trzeba jednak mieć na uwadze także i to, że odpowiednia vacatio legis to również okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych, czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nie obowiązujących regulacji. Nie można więc wykluczyć, że w pewnych sytuacjach nowelizacja przepisów dopiero co przyjętych będzie uzasadniona szczególnymi okolicznościami".

Z uwagi na fakt, iż w uzasadnieniu projektu powołano się na okoliczności w postaci zwiększenia zadań oświatowych realizowanych przez gminy oraz zmian w zakresie badań statystycznych statystyki publicznej, projektowaną nowelizację należałoby oceniać mając na uwadze także ten kontekst.



*Z wyznaczonymi znaczeniami
Krzysztof Cichowski*