



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 28 lutego 2017 r.

Poz. 1058

UCHWAŁA NR 5/21/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 1 lutego 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|---------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Bogusław Wenus |
| 3/ Ewa Śpionek | 11/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 12/ Barbara Polowczyk |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 13/ Paweł Dobrzyński |
| 6/ Bogdan Łągwa | 14/ Roman Drozdowski |
| 7/ Paweł Jaśkiewicz | 15/ Krzysztof Kozik |
| 8/ Łukasz Szczepanik | 16/ Tomasz Jan Karwicki |

Po rozpatrzeniu w dniu 1 lutego 2017 roku Uchwały Nr XXXIV/433/16 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych, funkcjonujących na terenie Miasta Pabianice, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 2 stycznia 2017 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) uchwała, co następuje:

Stwierdza nieważność w części Uchwały Nr XXXIV/433/16 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych, funkcjonujących na terenie Miasta Pabianice, tj. § 12 w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 roku”, z powodu sprzeczności z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. z 2016 r. poz. 296, z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 2 stycznia 2017 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę Nr XXXIV/433/16 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych, funkcjonujących na terenie Miasta Pabianice (*zwaną dalej Uchwałą*).

Uchwała została rozpatrzona przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 1 lutego bieżącego roku.

Analizując Uchwałę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

W dniu 29 grudnia 2016 roku Rada Miejska w Pabianicach badaną Uchwałą uregulowała tryb udzielania i rozliczania, a także tryb i zakres kontroli wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez osoby prawne lub osoby fizyczne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Przedmiotowa Uchwała jest aktem prawa miejscowego. Ma charakter generalny, gdyż nie wskazuje adresata normy z nazwy, lecz poprzez wskazanie jego cech. Ma również charakter abstrakcyjny, bowiem nie ma jednorazowego zastosowania, lecz odnosi się do zachowań powtarzalnych. Uchwała jest aktem normatywnym, nakładającym określone uprawnienia i obowiązki na adresatów norm prawnych w niej zawartych. W § 12 Uchwały postanowiono: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 roku*”. Z przytoczonego zapisu jednoznacznie wynika, że Uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

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. Stosownie do 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 (j.t. z 2016 r. poz. 296, z późn. zm.). W myśl art. 4 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane 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 akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych – ust. 3, 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 (ust. 2). Ustalając w art. 4 termin wejścia w życie aktu normatywnego ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu do momentu jego 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 odpowiedniego okresu *vacatio legis*.

Wyjątkiem od zasady wyrażonej w art. 4 jest przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W takim przypadku jednakże bezwzględnym obowiązkiem organów korzystających z instytucji wynikającej z art. 5 powołanej ustawy, jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu prawa miejscowego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (*por. wyrok z dnia 16 lutego 2016 r. WSA w Warszawie, sygn. III SA/Wa 1390/15, wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r. WSA w Kielcach, sygn. I SA/Ke 109/12*). W uzasadnieniu do analizowanej Uchwały wskazano natomiast, że od dnia 1 stycznia 2017 roku wchodzi w życie nowe przepisy wprowadzone ustawą z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010). Wprowadzają one zasadnicze zmiany sposobu obliczenia dotacji dokonywanego przez samorządy oraz zmiany w zakresie wykorzystania dotacji przez jednostki oświatowe, wobec czego zaistniała konieczność uchwalenia nowej uchwały regulującej te sprawy. W świetle powyższego, stwierdzić należy, że nadając badanej Uchwale wsteczną moc obowiązującą, Rada Miejska w Pabianicach nie uzasadniła, że pomimo działania wstecz Uchwała ta będzie realizowała zasady demokratycznego państwa prawnego. Brak uzasadnienia spełnienia tego warunku skutkuje uznaniem przez Kolegium Izby, że Uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Podstawy do zastosowania instytucji wynikającej z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie było również z tego względu, że podejmując Uchwałę w dniu 29 grudnia 2016 roku i nadając jej wsteczną moc obowiązującą Rada Miejska nie wykazała, że adresaci norm prawnych zawartych w Uchwale będą w stanie sprostać nałożonym na nich nowym obowiązkom wynikającym z Uchwały, jak również nie wykazała, że wprowadzane, nowe regulacje polepszają sytuację prawną jej adresatów. Należy zauważyć, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, 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 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25.09.2000 r. sygn. akt K 26/99). Mocy wstecznej, przy zastosowaniu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, nie należy natomiast nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30.11.1988 r. sygn. akt. K 1/88, wyrok Trybunału z dnia 8.03.2005 r. sygn. akt. K 27/03 i z dnia 19.03. 2007 r. sygn. akt. K 47/05). Podnieść należy, że w analizowanej Uchwale nałożono obowiązek polegający na złożeniu w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, a więc i do dnia 10 stycznia 2017 r. informacji o faktycznej liczbie uczniów podmiotu dotowanego, według nowego wzoru przyjętego w tej Uchwale. W ocenie Kolegium Izby podmioty zobowiązane do złożenia informacji powinny mieć możliwość poznania jej treści, a w konsekwencji i wymogów, jakie informacja powinna spełniać, w okresie pomiędzy ogłoszeniem Uchwały a jej wejściem w życie, czyli w okresie *vacatio legis*. W przypadku badanej Uchwały, poprzez nadanie jej wstecznej mocy obowiązującej, taka możliwość nie została zagwarantowana. Z kolei, w zakresie dotyczącym rozliczenia dotacji Uchwała nie polepsza, a *de facto* pogarsza sytuację adresatów jej norm prawnych. Skróceniu w stosunku do poprzedniej regulacji (Uchwała Rady Miejskiej w Pabianicach Nr XXVI/334/16) uchylanej analizowaną Uchwałą, uległy terminy do złożenia rozliczenia kwartalnego. Według § 5 Uchwały rozliczenie należy złożyć w terminie do 15 dnia po zakończeniu każdego kwartału (poprzednio do 20 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału). Wprowadzono także obowiązek składania rozliczenia za okres od stycznia do grudnia roku, w którym udzielono dotacji, w terminie do 20 stycznia roku następnego. Obowiązek sporządzenia rozliczenia dotacji za cały rok nie wynikał z poprzednio obowiązującej regulacji. W związku z tym, że Uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą i nie przyjęto przepisów przejściowych, ustalone w niej nowe regulacje dotyczące rozliczenia dotacji mają zastosowanie także dla dotacji udzielonych w roku 2016 - w zakresie rozliczenia ostatniego kwartału oraz całego roku. W rezultacie podmioty dotowane muszą sprostać nowym obowiązkom w zakresie rozliczenia dotacji nie tylko w przypadku dotacji, które zostaną udzielone w 2017 roku oraz w latach następnych, ale również w zakresie dotacji udzielonych w 2016 roku. W ocenie Kolegium Izby pozostaje to w sprzeczności z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zdaniem Kolegium Izby zastosowanie przez Radę Miejską art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajduje również podstaw z tego względu, że ustawa z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 11 lipca 2016 roku (pod poz. 1010). Rada Miejska miała zatem wystarczająco dużo czasu na podjęcie stosownej uchwały w terminie umożliwiającym jej wejście w życie bez stosowania art. 5, mającego charakter wyjątku od podstawowej zasady określającej wejście w życie aktu prawa miejscowego. Podkreślić przy tym należy, że ustawa z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw została opublikowana w takim czasie, że Rada miała również możliwość wprowadzenia dłuższego okresu *vacatio legis* niż minimalne - 14 dniowe.

Biorąc powyższe pod uwagę, postanowiono, 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 Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk