



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 października 2017 r.

Poz. 5572

UCHWAŁA NR 314/XXVI/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 5 października 2017 r.

w sprawie uchwały Nr XXXVI/349/17 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/272/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXXVI/349/17 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/272/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania z powodu **istotnego naruszenia prawa**, polegającego na zachowaniu czasowo w mocy tylko niektórych przepisów uchylonej wcześniej uchwały Rady Miejskiej, czym naruszono § 33 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym nie zachowuje się czasowo w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego, a tym samym naruszono art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), poprzez naruszenie zasad praworządności demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/349/17 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/272/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 13 września 2017 roku. W dniu 5 października 2017 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 313/XXVI/2017 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miejskiej Cieszyna.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 5 października 2017 roku, o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu uczestniczyła Pełnomocnik Miasta Cieszyna, która wyjaśniła, że intencją podjęcia uchwały było rozwiązanie

wątpliwości interpretacyjnych, w kwestii rozliczania dotacji udzielonych w roku 2016. Chodziło głównie o to, aby wyeliminować lukę prawną w drodze legislacji, bowiem przy podejmowaniu uchwały Nr XXVIII/272/16 z dnia 29 grudnia 2016 r., Rada Miejska Cieszyna nie uchwaliła przepisów przejściowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczenia dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Rada Miejska Cieszyna w dniu 29 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXVIII/272/16 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół prowadzonych w Cieszynie oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania ustalony został w § 1, w formie załącznika do tejże uchwały. W § 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż „Traci moc uchwała nr XV/128/15 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 października 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania”. Przedmiotowa uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (tj. z dniem 23 stycznia 2017 r.).

Badaną uchwałę Nr XXXVI/349/17 z dnia 31 sierpnia 2017 r. Rada Miejska Cieszyna postanowiła zmienić opisaną wyżej uchwałę Nr XXVIII/272/16 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w ten sposób, że po § 2 dodano § 2a w brzmieniu: „W sprawach trybu rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół udzielonych w roku 2016 oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania tych dotacji stosuje się uchwałę Nr XV/128/15 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 października 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania”.

Przedmiotowa uchwała w myśl art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego, wprowadzającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, w związku z tym regulacje w niej zawarte powinny być czytelne i wzajemnie spójne aby ich interpretacja nie budziła żadnych wątpliwości, a nade wszystko muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi, jak również z zasadami poprawnej legislacji.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, znowelizowanie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj. uchwały Nr XXVIII/272/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r., obowiązującej od stycznia 2017 roku, poprzez uzupełnienie jej zapisów regulujących tryb rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół udzielonych w roku 2016, w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny. Stanowienie prawa miejscowego, co do zasady, winno podlegać regułom określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Według przepisu § 143 tego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2 – 7. Zatem skoro ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, to organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji.

Zdaniem Kolegium, badana uchwała stoi w sprzeczności z przepisem § 33 ust. 2 przywołanego wyżej załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, że nie zachowuje się w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego.

Artykuł 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej statuuje klauzulę, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Z klauzuli tej wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. Zasada ta za pośrednictwem art. 16 ust. 2 Konstytucji dotyczy również organu gminy, stanowiącego prawo gminne. Z zasady legalności i zasady zaufania obywateli do państwa wynika także zasada *lex retro non agit*. Powyższa zasada nakazuje skutki zdarzeń prawnych oceniać na podstawie przepisu, który obowiązuje w czasie kiedy dane zdarzenie nastąpiło. W wyroku z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie P 43/77

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasada *lex retro non agit*”, wywodzona z art. 2 Konstytucji, stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa. Zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowiła prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość nie zaś przeszłość” (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn.: II SA/OI 402/17).

Skoro więc nowa uchwała, tj. uchwała Nr XXVIII/349/17 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania obowiązuje na przyszłość (udzielania i rozliczania dotacji począwszy od stycznia 2017 r.), to zdaniem organu nadzoru, nie należy jej modyfikować poprzez dodanie uregulowań dotyczących zdarzeń poprzedzających jej wejście w życie. Ustalone już wcześniej prawa i obowiązki tych podmiotów dotowanych, nie uległy bowiem zmianom. Jeśli zdarzenie prawne miało miejsce w czasie obowiązywania dawnej uchwały, do jego skutków realizujących się po wejściu w życie nowej uchwały, zastosowanie powinna mieć w dalszym ciągu uchwała dawna.

Bezspornym jest zatem, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, że Rada Miejska Cieszyna, podejmując uchwałę Nr XXXVI/349/17 z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/272/17 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, wprowadzając zapis dotyczący trybu rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół udzielonych w roku 2016, w sposób istotny naruszyła przepisy § 33 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), a tym samym naruszyła art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), co zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814), stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814) uchwaliło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach - **w terminie trzydziestu dni** od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej