

UCHWAŁA NR 5/22/2017
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 XXVIII/224/16 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 22 grudnia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 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 2016r., 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 2016r., poz.561)

uchwała, co następuje:

Stwierdza **nieważność w części** Uchwały Nr XXVIII/224/16 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 22 grudnia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, **tj. § 13 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 2016r., poz.296 z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 3 stycznia 2017 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę Nr XXVIII/224/16 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 22 grudnia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania (*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 22 grudnia 2016 roku Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim badała Uchwałę uregulowała tryb udzielania i rozliczania, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielanych z budżetu Miasta dla niepublicznych przedszkoli. 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 § 13 Uchwały postanowiono: „*Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia 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 2016r., 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 rozdzielania 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 bezwzględny obowiązek 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 2016r. 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 m.in., że ustawa z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016r., poz.1010) wprowadziła istotne zmiany w sposobie obliczania dotacji dla jednostek oświatowych, w tym niepublicznych przedszkoli, od dnia 1 stycznia 2017 roku. Wyjaśniono, że w noweli ustawy wprowadzono nowy słownik pojęć – podstawowa kwota dotacji, statystyczna liczba uczniów, określono także sposób kalkulacji dotacji wypłacanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego i ich aktualizacji. W uzasadnieniu do Uchwały wskazano również, że celem jej podjęcia jest dostosowanie do obowiązujących przepisów w ww. zakresie. Wobec powyższego, stwierdzić należy, że nadając badanej Uchwale wsteczną moc obowiązującą, Rada Miejska w Konstanczynie Łódzkim 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 22 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 25.09.2000r., 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 30.11.1988r. sygn. akt. K 1/88, wyrok Trybunału z dnia 8.03.2005r. 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 2017r. informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów podmiotu dotowanego, zawierającej dane określone w §4 Uchwały. W ocenie Kolegium Izby podmioty zobowiązane do złożenia informacji powinny mieć możliwość poznania 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 Konstanczynie Łódzkim Nr XVII/124/15) uchylanej analizowaną Uchwałą, uległ termin do złożenia rozliczenia rocznego - według § 6 Uchwały należy je złożyć do 20 stycznia roku następnego (poprzednio rozliczenie roczne można było składać do dnia 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji). Wprowadzono także obowiązek składania rozliczenia za okresy kwartalne, w terminie do 20 dnia po zakończeniu każdego kwartału. Obowiązek sporządzenia kwartalnego rozliczenia dotacji nie wynikał z poprzednio obowiązującej regulacji, w której przewidziano rozliczenia miesięczne, a nie kwartalne. 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

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w części
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	5/22/2017
Data dokumentu	2017-02-01
Data złożenia podpisu	2017-02-24 10:17:49
Osoba podpisująca	Ryszard Krawczyk; RIO w Łodzi
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Unizeto Technologies S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 1
Identyfikator dokumentu	8497011B-9191-41D6-824F-2B4DEF4128EC