



Uchwała Nr 133/IX/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 21 marca 2019 r.

w sprawie uchwały Nr II/27/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały XXXVII/510/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej pobierania i wykorzystania

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 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 z późn. zm.), w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **uchwala**, co następuje:

**§ 1.**

Stwierdza się nieważność uchwały Nr II/27/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały XXXVII/510/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej pobierania i wykorzystania w części obejmującej § 3 uchwały, w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 roku” - z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.) w związku z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 z późn. zm.), polegającego na braku wymaganego czternastodniowego okresu pomiędzy urzędowym ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie i równoczesnym nadaniu mu wstecznej mocy obowiązującej.

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr II/27/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały XXXVII/510/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej pobierania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 28 lutego 2019 roku. Uchwała została przekazana z Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. W dniu 5 marca 2019 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 111/VII/2019 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 21 marca 2019 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 nie uczestniczyli przedstawiciele Miasta Wisła.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło i zważyło, co następuje:

Badaną uchwałą Nr II/27/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. Rada Miasta Wisła dokonała zmiany uchwały Nr XXXVII/510/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej pobierania i wykorzystania. Zmianą objęto treść § 6 oraz załącznika nr 3 do uchwały, powołując się w podstawie prawnej na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 38 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Zakres dokonanych zmian był następujący:

W § 6 dodano ust. 5, w brzmieniu: „*5.Organy prowadzące niepubliczne przedszkole lub niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, które kończą swoją działalność w trakcie trwania roku budżetowego, składają w terminie 15 dni od zakończenia działalności pisemne rozliczenie z wykorzystania otrzymanej dotacji za okres od początku roku budżetowego do dnia zakończenia działalności*”. Ponadto nadano nowe brzmienie załącznikowi Nr 3 do uchwały, w którym sformułowano wymagane informacje związane z bieżącym wykorzystaniem dotacji przez niepubliczne przedszkole/niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego. W § 2 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Wisła, natomiast w § 3 sformułowano zapis określający termin wejścia w życie uchwały, któremu nadano brzmienie:



„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r.”. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 8 stycznia 2019 r. pod poz. 181.

Oceniając zgodność badanej uchwały z prawem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że podjęta uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego i Rada Miasta Wisła, powołując się m.in. na delegację ustawową zawartą w art. 38 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych oraz biorąc pod uwagę regulacje zawarte w art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), była uprawniona do jej podjęcia. Podjęty akt podlega jednakże reżimowi prawnemu określonemu w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.), zgodnie z którym 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. W ocenie Kolegium w § 3 badanej uchwały określono sprzeczny z prawem termin wejścia w życie tego aktu prawa miejscowego, polegający na niezachowaniu wymaganego czternastodniowego okresu pomiędzy urzędowym ogłoszeniem tego aktu a jego wejściem w życie, albowiem ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego zostało dokonane w dniu 8 stycznia 2019 r. natomiast termin wejścia w życie aktu określono na dzień 1 stycznia 2019 r., co w istocie spowodowało nadanie mu wstecznej mocy obowiązującej. W związku z powyższym Kolegium Izby przypomina, że w aktualnym stanie prawnym, uwzględniającym m.in. konieczność przestrzegania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa - wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - przepis art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi powszechnie obowiązującą normę i ma charakter dyrektywny. Odstępstwo od tej zasady jest możliwe jedynie w oparciu o ust. 2 tegoż art. 4, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem 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. Takie odstępstwo jest dopuszczalne jedynie "w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna", na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r (Sygn. K 27/02). Na uwagę zasługuje też rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego

w Warszawie, zawarte w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 632/10), w którym Sąd stwierdził m.in., iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto w art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych sformułowano tzw. zakaz retroaktywności, wyrażający się w łacińskiej paremii - *lex retro non agit*. Zgodnie z tą regulacją przepisy art. 4 ww. ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Pomimo, iż zakaz ten nie ma charakteru bezwzględnego, to jednak odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy "jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji" (na co zwrócił m.in. uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn.: P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5). Art. 5 tej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko wówczas "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie", co powoduje, że to obowiązkiem organów władzy publicznej – w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej - jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa". Jest to pogląd prezentowany w ugruntowanej linii orzeczniczej sądownictwa administracyjnego, co zaakcentował m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 r., (sygn. akt: I SA/Ke 109/12 - LEX nr 1143501). Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 marca 2012 r., sygn. akt: I SA/Kr 1539/11 (LEX nr 1137012) uznał, że "zasadą demokratycznego państwa prawnego" w rozumieniu art. 5 ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest nieobarczanie obywateli skutkami zaniedbań organów władzy publicznej lub też jej przedstawicieli (funkcjonariuszy publicznych)".

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby stwierdziło, że na mocy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych badana uchwała Rady Miasta Wisła, nakładająca na jej adresatów określone obowiązki rozliczeniowo-informacyjne, winna wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 i art. 11 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach, w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - rozstrzygnęło 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  
Prezes

