



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 30 grudnia 2021 r.

Poz. 5173

Uchwała Nr 188/g227/P/21

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 21 grudnia 2021 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 44 ust. 1 i 2 oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXVI/216/21 Rady Gminy Karsin z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie: określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok

orzeka nieważność § 5 w zakresie słów: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą obowiązywania od dnia".

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 30 listopada 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXVI/216/21 Rady Gminy Karsin z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie: określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok, zaś w dniu 21 grudnia 2021 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 5 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *"Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 roku."*

W pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazuje, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowany zapis § 5 badanej uchwały w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z treści powyższego przepisu wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (a takimi są m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez radę gminy), ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analizując treść badanej uchwały stwierdzić należy, że § 5 tego aktu zawiera dwie normy, nawzajem się wykluczające: jedną, która oznacza wejście w życie uchwały *"po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego"* i drugą, która określa ten termin na dzień 1 stycznia 2022 r. Zdaniem Kolegium Izby wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określone mu aktowi normatywnemu, zaś przy dwu wykluczających się normach prawnych, należy dać prymat normie, która zgodna jest z ustrojową aksjologią (zasadami państwa prawnego).

Podobne stanowisko wyrażone zostało przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK 1995, nr 2, poz. 12) oraz przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt I PZP 12/96), w której Sąd stwierdził, że: *"Wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są bowiem zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "weszyły w życie" lub "uzyskały moc". Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie. Pogląd taki został między innymi wypowiedziany w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., K. 14/95 (Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12) i należy go w pełni podzielić."*

Na kategoryczny charakter przepisu art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, że przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu ww. wyroku Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, 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 RP.

Zdaniem Kolegium Izby § 5 badanej uchwały narusza również postanowienia § 44 ust. 1 i 2 oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie *"Zasad techniki prawodawczej"* z uwagi wskazaną wyżej okoliczność dwóch wykluczających się norm prawnych. Zgodnie z treścią § 44 ust. 1 załącznika do ww. rozporządzenia uchwały wchodzi w życie w całości w jednym terminie, a § 45 ust. 1 określa brzmienie przepisów o wejściu w życie uchwały. Z kolei zgodnie z § 44 ust. 2 załącznika do rozporządzenia: *Odstępstwo od zasady, o której mowa w ust. 1, może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy różnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności.* Podkreślić w tym miejscu należy, że ewentualne różnicowanie terminów wejścia w życie może dotyczyć jedynie konkretnych przepisów aktu (a nie całego aktu), pod warunkiem, że jest to niezbędne do zrealizowania celu tego aktu i nie narusza jego spójności. Powyższe przesłanki nie zostały spełnione w przypadku badanej uchwały.

Przepisy § 44 ust. 1 i 2 oraz § 45 ust. 1, zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie *"Zasad techniki prawodawczej"*, mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego (uchwał jednostek samorządu terytorialnego).

Z uwagi na to, że niedopuszczalne jest określenie dwóch terminów wejścia w życie aktu prawa miejscowego, Kolegium tut. Izby - wobec istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a także 44 ust. 1 i 2 oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - postanowiło orzec nieważność normy o wejściu w życie uchwały "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego" i jednocześnie pozostawić w obrocie prawnym normę o wejściu w życie badanej uchwały z dniem 1 stycznia 2022 r. jako zgodnej z zasadami państwa prawnego.

Kolegium Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym: *"Stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa"* [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15)].

Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 587/19) wskazał, że: *za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).*

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku