



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 26.10.2022 r.

Poz. 3938

**Uchwała Nr 139/g286/D/22**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 13 października 2022 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 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 4 ust. 1, 2 i art. 5 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 310/XLI/2022 Rady Gminy Trzebielino z dnia 28 września 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr 10/II/2018 Rady Gminy Trzebielino w sprawie wysokości i zasad ustalenia dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce oraz formy opieki dziennej nad dziećmi do lat 3 w Gminie Trzebielino

**orzeka nieważność § 3 badanej uchwały w zakresie słów: "wchodzi w życie z dniem 1 października 2022 roku i".**

### **Uzasadnienie**

W dniu 29 września 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr 310/XLI/2022 Rady Gminy Trzebielino z dnia 28 września 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr 10/II/2018 Rady Gminy Trzebielino w sprawie wysokości i zasad ustalenia dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce oraz formy opieki dziennej nad dziećmi do lat 3 w Gminie Trzebielino, zaś w dniu 13 października 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 3 badanej uchwały Rada Gminy Trzebielino postanowiła, że: *"Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2022 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego"*.

Kolegium Izby ustaliło także, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w dniu 11 października 2022 r. (Dz. Urz. Woj. z 2022 r. poz. 3686), co oznacza, że na mocy przepisu § 3 została jej nadana wsteczna moc obowiązywania.

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.

Podkreślić należy, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie

obowiązujące, a za taki należy uznać przedmiotową uchwałę, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że 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. Z kolei art. 5 tej ustawy umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko wtedy, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem tut. Kolegium określenie przez Radę Gminy Trzebielino, że przedmiotowa uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2022 r., podczas gdy została ogłoszona w dzienniku urzędowym w dniu 11 października br., stanowi istotne naruszenie wyżej przywołanych przepisów ustawy.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2018 r. (I OSK 686/18), potwierdzając stanowisko prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny, że: *„odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2000 r., sygn. akt II FSK 1272/09).”*

Oceniając treść § 3 badanej uchwały Kolegium Izby uznało, że nie spełnia on warunków, o jakich mowa we wskazanym wyżej art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Należy bowiem zauważyć, że jej przedmiotem jest określenie wysokości dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce oraz formy opieki dziennej nad dziećmi do lat 3. Nie określa ona zatem żadnych uprawnień dla jej adresatów, a wręcz przeciwnie – ustala jedynie wysokość dotacji, o jaką mogą ubiegać się potencjalni beneficjenci. Ustalenie zatem wstecznej mocy obowiązującej uchwały jest niezgodne z wyżej przywołanym orzecznictwem sądowym, dopuszczającym możliwość odstąpienia od zakazu retroakcji jedynie w przypadku przyznawania uprawnień dla adresatów norm prawnych.

Stanowisko tut. Kolegium znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09 zauważył, że *„Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego a jego podważanie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne. (...) art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". (...) dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.”*

W wyroku z dnia 18 października 2016 r. (sygn. akt II GSK 1540/16) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że *„Zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. 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" (vide: uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zasada ta dla organów prawodawczych określa zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm. Dlatego też w sytuacji, w której akt prawny pogarsza dotychczasową pozycję prawną podmiotu jest to dostateczna przesłanka do wykluczenia wstecznego działania tej normy.”*

Uzupełniająco przywołać należy wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 632/10), w którym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że: *"Kategoryczne sformułowanie (...wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, 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. "*

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Kolegium tut. Izby, badana uchwała mogłaby wejść w życie, jako akt prawa miejscowego, najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Ustalenie zatem terminu jej wejścia w życie na dzień 1 października 2022 r., podczas gdy uchwała została opublikowana w dzienniku urzędowym dopiero w dniu 11 października 2022 r., stanowi istotne naruszenie ww. art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ww. ustawy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym: *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. Kmieciak, 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) [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r. (sygn. akt III SA/Gd 587/19)].*

Jednocześnie Kolegium Izby zaznacza, że na skutek orzeczenia nieważności wadliwego zapisu uchwały, wejście w życie badanej uchwały nastąpi po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, tj. zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który ma zastosowanie także w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie.

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