



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia środa, 23 października 2024 r.

Poz. 4411

Uchwała Nr 128/g111/D/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 22 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 4 ust. 1 oraz 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 IV/55/24 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 1 października 2024 r. w sprawie uchylenia Uchwały Nr XXII/305/20 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Gminy Miejskiej Chojnice

orzeka nieważność § 3 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 3 października 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IV/55/24 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 1 października 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XXII/305/20 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Gminy Miejskiej Chojnice, natomiast w dniu 22 października 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Kolegium Izby ustaliło, że w § 3 badanej uchwały ustalono termin wejścia w życie badanej uchwały w następujący sposób: *"Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r."*

Uchwała Rady Miejskiej w Chojnicach nr IV/55/24 z dnia 1 października 2024 r., na podstawie której uchylona została uchwała nr XXII/305/20 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Gminy Miejskiej Chojnice jest niewątpliwie aktem normatywnym mającym walor aktu prawa miejscowego.

Tymczasem 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowany zapis § 3 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 stanowiące 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.

W świetle powyższego przepisu minimalny przedział czasowy pomiędzy ogłoszeniem danego aktu normatywnego zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące a wejściem w życie tego aktu (*vacatio legis*) wynosi 14 dni, przy czym możliwe jest również ustalenie przez prawodawcę terminu dłuższego.

Natomiast, jak wynika z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W ocenie Kolegium tut. Izby przepis art. 5 ww. ustawy nie może mieć zastosowania w niniejszym przypadku, albowiem pozwala on na nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, *jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*. W badanej uchwale trudno dopatrzyć się sytuacji, w której uzasadnionym byłoby nadanie zapisom uchwały mocy wstecznej, nie naruszając przy tym zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wprawdzie nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej nie jest bezwzględnie zakazane, niemniej z ustalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. I OSK 686/18) jednoznacznie wynika, że odstępienie 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, zatem wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw.

W przypadku badanej uchwały, w ocenie Kolegium tutejszej Izby, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Miejską w Chojnicach z możliwości wynikających z art. 5 cyt. ustawy.

Analizując treść § 3 badanej uchwały stwierdzić należy, że fundamentalna zasada ogłoszenia tego aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego - bezwzględnie warunkująca jego wejście w życie - została przez organ stanowiący zrealizowana.

Jednak z treści § 3 ww. uchwały wynika też, że wolą organu stanowiącego było nadanie uchwale nr IV/55/2024 mocy obowiązującej już od dnia jej podjęcia (od 1 października 2024 r.). Tym samym wejście w życie ww. uchwały nastąpiłoby przed jej opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym, bez zachowania 14 dniowego *vacatio legis*.

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, że

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.

Z uwagi na to, że niedopuszczalne jest określenie wejścia w życie aktu prawa miejscowego jak to postanowiono w § 3 badanej uchwały, Kolegium tut. Izby - wobec istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - postanowiło orzec nieważność § 3 badanej uchwały.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami badana uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Kolegium tut. Izby ponadto wskazuje, że podziela 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. 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) [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r. (sygn. akt III SA/Gd 587/19)].

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