



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 18 lutego 2025 r.

Poz. 626

Uchwała 035/g319/P/25

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 6 lutego 2025 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 2025 r. poz. 7), art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 702 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 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 VIII/61/2024 Rady Miejskiej w Kępicach z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opłaty targowej

orzeka nieważność:

—§ 3 badanej uchwały,

—§ 5 badanej uchwały w zakresie słów: "*Z dniem 1 stycznia 2025 roku*",

—§ 7 badanej uchwały w zakresie słów: "*z dniem 01 stycznia 2025 roku*".

UZASADNIENIE

W dniu 13 stycznia 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr VIII/61/2024 Rady Miejskiej w Kępicach z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opłaty targowej, zaś w dniu 6 lutego 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Badaną uchwałą Rada Miejska w Kępicach określiła m.in wysokość opłaty targowej, zasady poboru oraz terminy jej płatności.

W treści § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Kępicach postanowiła, że: *"Zwalnia się od opłaty targowej sprzedaż na targowisku zlokalizowanym w miejscowości Kępice przy ulicy Gen. Władysława Sikorskiego 4, na działce nr 268"*.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium tut. Izby ustaliło, że w treści § 3 Rada Miejska w Kępicach, określając zwolnienie sprzedaży z opłaty targowej nie wykluczyła z przedmiotowego zwolnienia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Z uwagi na to, że przedmiotowe zwolnienie może obejmować podmioty prowadzące działalność gospodarczą, tym samym może stanowić pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zaś jej udzielenie powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. U. UE L z 2023 poz. 2831).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którym projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis* powinien zostać przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes Urzędu w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, które organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy *de minimis*.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wobec braku jednoznacznego wykluczenia w badanej uchwale podmiotów, które mogą spełniać warunki do objęcia pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, ww. zwolnienie może mieć również charakter programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Jak bowiem wynika z tego przepisu, taki program podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w ww. zakresie przedmiotowym.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy jej projekt został zgłoszony i przesłany do wskazanych powyżej organów. W wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z pracownikiem Urzędu Miejskiego w Kępicach uzyskano informację, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu.

Nieprzedłożenie projektu badanej uchwały ww. organom, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności § 3 badanej uchwały.

Ponadto, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że badana uchwała została podjęta w dniu 19 grudnia 2024 r., zaś zgodnie z treścią § 5 tej uchwały: *"Z dniem 1 stycznia 2025 roku traci moc Uchwała Nr XI/103/2019 Rady Miejskiej w Kępicach z dnia 30 października 2019 roku w sprawie wprowadzenia opłaty targowej i ustalenia stawek opłaty targowej"*.

W § 7 ww. uchwały postanowiono natomiast że: *"Uchwała wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2025 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego"*.

Następnie Kolegium tut. Izby ustaliło, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Miejskiej w Kępicach została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w dniu 2 stycznia 2025 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2025 r. poz. 12).

Mając na względzie powyższe okoliczności, w ocenie tut. Kolegium ustalając, iż *"z dniem 1 stycznia 2025 roku"* - a zatem przed dniem ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym, które miało miejsce dopiero w dniu 2 stycznia br. - uchyła się uchwałę nr XI/103/2019 z dnia 30 października 2019 roku, a także określając termin wejścia w życie badanej uchwały z tym samym dniem, tj. *"z dniem 1 stycznia 2025 r."*, Rada Gminy nadała jej wsteczną moc obowiązująca, co stanowi istotne naruszenie wskazanych poniżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

W pierwszej kolejności Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku 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.

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 § 5 i 7 badanej uchwały Kolegium Izby uznało, że nie spełniają one 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 uchwały jest po pierwsze: wprowadzenie opłaty targowej oraz zasad jej poboru, a po drugie: uchylenie poprzednio obowiązującej uchwały w sprawie opłaty targowej, podjętej na podstawie art. 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.). Badana uchwała nie określa zatem żadnych uprawnień dla jej adresatów. Wręcz przeciwnie - wprowadza obowiązki o charakterze podatkowym, fiskalnym, a także eliminuje z porządku prawnego wskazany akt prawa miejscowego. Nadanie zatem wstecznej mocy

obowiązującej uchwały jest niezgodne z wyżej przywołanym orzecznictwem sądowym, dopuszczającym możliwość odstąpienia od zakazu retroakcji jedynie w ściśle określonych przypadkach.

Stanowisko tut. Kolegium znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny 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 NSA 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" (v: 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 NSA 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."*

Organ nadzoru zauważa także, że w uzasadnieniu do badanej uchwały nie wskazano, jakie istotne wartości konstytucyjne, ważniejsze od zakazu retroakcji, uzasadniają wejście w życie badanej uchwały oraz uchylenie poprzednio obowiązującej uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty targowej i ustalenia stawek opłaty targowej - z mocą od dnia 1 stycznia 2025 roku, tj. ze wsteczną mocą obowiązującą.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie tut. Kolegium, zapisy § 5 oraz § 7 zawierające postanowienie o uchyleniu uchwały Rady Miejskiej w Kępicach nr XI/103/2019 z dniem 1 stycznia 2025 roku oraz postanowienie, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 roku, podczas gdy została podjęta w dniu 19 grudnia 2024 r., a nadto została opublikowana dopiero w dniu 2 stycznia 2025 r., stanowią istotne naruszenie art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

Zdaniem tut. Kolegium przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, może wywołać skutki prawne dopiero po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Kolegium tut. Izby podziela tym samy pogląd prezentowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, 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 zauważa, że zgodnie z przyjętym stanowiskiem wynikającym z orzecznictwa sądowoadministracyjnego, na skutek orzeczenia nieważności wadliwych zapisów badanej uchwały w zakresie terminu jej wejścia w życie, zastosowanie znajdują przepisy powszechnie obowiązujące, tj. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ponadto Kolegium tut. Izby zwraca uwagę na nieprawidłową numerację paragrafów.

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