



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 listopada 2024 r.

Poz. 5452

UCHWAŁA NR XXVI.95.K.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 30 października 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr VII/56/2024 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 10 października 2024 r. uchylającej uchwałę w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów oraz opiekunów dziennych, prowadzących działalność na własny rachunek na terenie Gminy Kołobrzeg.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność § 3 uchwały Nr VII/56/2024 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 10 października 2024 r. uchylającej uchwałę w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów oraz opiekunów dziennych, prowadzących działalność na własny rachunek na terenie Gminy Kołobrzeg, w zakresie wyrażenia: „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/56/2024 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 10 października 2024 r. uchylająca uchwałę w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów oraz opiekunów dziennych, prowadzących działalność na własny rachunek na terenie Gminy Kołobrzeg, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 14 października br., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa, w szczególności z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), z uwagi na ustalenie podwójnego terminu wejścia w życie uchwały („po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 listopada 2024 r.”).

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono organy Gminy Kołobrzeg pismem z dnia 16 października 2024 r. (znak: K.420.60.2024). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 października 2024 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 października 2024 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również nie skorzystano z prawa do złożenia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr VII/56/2024 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 10 października 2024 r. uchylająca uchwałę w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów oraz opiekunów dziennych, prowadzących działalność na własny rachunek na terenie Gminy Kołobrzeg, w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności części tej uchwały.

W myśl postanowień § 3 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Kołobrzeg postanowił, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 listopada 2024 r.” Oznacza, to że dla wyżej wymienionej uchwały ustalono podwójną datę wejścia w życie poprzez użycie synonimicznych (tożsamy) określeń: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” i w połączeniu z faktem, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 16 października 2024 r. (Poz. 4788), może powodować wątpliwości w jakim faktycznie terminie weszła w życie.

W ocenie Kolegium zapisy § 3 badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a takimi są akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, 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 (art. 4 ust. 2 ww. ustawy).

Kolegium Izby podkreśla, iż data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, naruszając tym samym wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Dodatkowo wskazuje, że w przypadku aktów prawa miejscowego techniczne sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie zawiera § 45 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016, poz. 283), wskazując na dziewięć możliwych do zastosowania brzmień artykułów. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych.

W ocenie Kolegium Izby, zapis uchwały będącej przedmiotem badania nadzorczego, dotyczący wejścia w życie został zredagowany w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwie normy nawzajem się wykluczające. Jedna, która oznacza wejście w życie uchwały „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego” i druga, która określa jej „moc obowiązującą od 1 listopada 2024 r.” Zdaniem Kolegium wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonej aktowi normatywnemu, natomiast przy dwu

wykluczających się normach prawnych, należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. Wyrok WSA w Łodzi: I SA/Łd 89/20 LEX nr 3045907 czy I SA/Łd 433/23, LEX nr 3594636), określenia „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą” są tożsame, a akty prawne powinny wchodzić w życie w terminie nie pozostawiającym wątpliwości co do ich obowiązywania. Podobne stanowisko zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych (patrz: uchwała Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 7 maja 2020 r. nr /g123/P/20; uchwała Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 2 stycznia 2020 r., nr 0102-6/20), w których przywołane zostało stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK, nr 2, poz. 12), zgodnie z którym wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonego aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy nadać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt I PZP 12/96) 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 weszły 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 w życie”. Pogląd taki został między innymi wypowiedziany w uzasadnieniu ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. i w pełni należy go podzielić.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecnicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą: „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie § 3 badanej uchwały Rady Gminy Kołobrzeg, który zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie aktu prawa miejscowego, został uchwalony z istotnym naruszeniem przepisu art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski