



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lutego 2026 r.

Poz. 1051

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.17.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: „z dniem 1 stycznia 2026 roku i” uchwały nr XXI/140/2025 Rady Gminy Wijewo z dnia 29 grudnia 2025 r. o utracie mocy uchwały Nr XXXIV/247/2013 Rady Gminy Wijewo z dnia 31 października 2013 roku w sprawie poboru opłaty skarbowej w drodze inkasa - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2025 r. Rada Gminy Wijewo podjęła uchwałę nr XXI/140/2025 o utracie mocy uchwały Nr XXXIV/247/2013 Rady Gminy Wijewo z dnia 31 października 2013 roku w sprawie poboru opłaty skarbowej w drodze inkasa, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U.2025.1154 ze zm.), art. 9, art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U.2025 poz. 111 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 grudnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Gminy Wijewo postanowiła o utracie mocy uchwały „Nr XXXIV/247/2013 Rady Gminy Wijewo z dnia 31 października 2013 roku w sprawie poboru opłaty skarbowej w drodze inkasa (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 6294 z 2013 r., poz. 1535 z 2016 r., poz. 7505 z 2025 r.)”. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Wijewo (§ 2). W § 3 uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Uchwała podejmowana w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1154, ze zm.) stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z tym przepisem: „Rada gminy może zarządzić pobór opłaty skarbowej w drodze inkasa, wyznaczyć inkasentów oraz określić wysokość wynagrodzenia za inkaso”. Uchwała regulująca wskazaną materię ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Adresatami przedmiotowej uchwały są nie tylko wyznaczeni inkasenci, którzy wykonują swoje obowiązki w odniesieniu do określonego terenu i za określone wynagrodzenie, ale także ogół mieszkańców gminy, stanowiąc dla nich wskazanie do czyich rąk mogą uiszczać opłatę skarbową i kto ma obowiązek przyjmować te wpłaty. Taki sam charakter prawny (tj. status aktu prawa miejscowego) należy przypisać zarówno uchwale zarządzającej pobór opłaty

skarbowej w drodze inkasa, jak również uchwałam ją zmieniającym czy uchylającym. Niewątpliwie zatem badana uchwała posiada przymiot aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Stąd też warunkiem wejścia w życie aktu prawa powszechnie obowiązującego jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

W myśl art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Z kolei przepis art. 4 ust. 2 u.o.a.n. stanowi, 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”.

Badana uchwała jako akt prawa miejscowego powinna zatem, co do zasady, wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 13 stycznia 2026 r. pod poz. 276.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że § 3 uchwały, w zakresie, w jakim wyznacza termin wejścia w życie „z dniem 1 stycznia 2026 roku”, narusza postanowienia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Żaden z tych przepisów nie pozwala na wejście w życie aktu prawa miejscowego przed jego urzędowym ogłoszeniem.

Na kategoryczny charakter przepisu art. 4 ust. 1 ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwrócono uwagę w wyroku NSA z 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, iż 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 powyższego wyroku przypomniano, 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei zastosowanie przepisu art. 4 ust. 2 u.o.a.n. i skrócenie na jego podstawie 14-dniowego okresu *vacatio legis* (tj. czasu, jaki musi upłynąć od dnia urzędowego ogłoszenia aktu do dnia jego wejścia w życie) stanowi wyjątek od zasady i wymaga spełnienia określonych w tym przepisie przesłanek. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że najwcześniejszym terminem wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, na jaki pozwala ustawodawca w art. 4 ust. 2 u.o.a.n., jest dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wejściu w życie badanej uchwały z dniem 1 stycznia 2026 r., podczas gdy została ona ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym 13 stycznia 2026 r., sprzeciwia się wreszcie także sam przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że przepisy art. 4 u.o.a.n. nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, co wynika z art. 5 u.o.a.n. Wprowadzenie aktu normatywnego z wsteczną mocą obowiązującą może się jednak odbywać wyłącznie na zasadzie wyjątku i jedynie po spełnieniu ustawowych warunków, które muszą być rozpatrywane w kontekście podstawowych zasad konstytucyjnych. Przepis art. 5 u.o.a.n. dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „wstecznej mocy obowiązującej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Moc wsteczna aktu jest dopuszczalna wtedy, gdy jest to „konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji”, jak wskazano w wyroku TK z dnia 1 stycznia

2001 r. (P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (por. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., OTK 2001, Nr 2, poz. 29).

W świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. akt prawa miejscowego nie może zatem wejść w życie przed jego ogłoszeniem. Możliwe jest jedynie przewidzenie wstecznej mocy obowiązującej takiego aktu pod warunkiem ścisłego zachowania reguł określonych w art. 5 u.o.a.n.

Zdaniem organu nadzoru, w niniejszej sprawie nie zachodzi jednak sytuacja unormowana w art. 5 u.o.a.n. Po pierwsze, w treści § 3 uchwały nie przewidziano wstecznej mocy obowiązującej uchwały, tylko jej wejście w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Brzmienie tego przepisu dowodzi, że zamiarem prawodawcy gminnego nie było nadanie uchwał wstecznej mocy obowiązującej. Po drugie, i co istotniejsze, badana uchwała to tzw. uchwała derogująca, uchylająca inną uchwałę w całości. Należy zatem do tzw. metaprzepisów (przepisów drugiego stopnia), mających charakter niesamodzielny, ponieważ - w przeciwieństwie do przepisów merytorycznych - nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian (w tym tych najdalej idących, w postaci derogacji) w przepisach wyrażających takie normy. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, że zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych można od niej odstąpić - czego dowodem jest regulacja art. 5 u.o.a.n. dopuszczająca nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” - jednak wyjątki te dotyczą jedynie przepisów merytorycznych (służących bezpośrednio do wyrażania norm prawnych), a nie przepisów o uchyleniu lub zmianie ww. przepisów. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest zatem władny do zmiany lub uchylania własnej uchwały z mocą wsteczną. Przyjęcie odmiennego stanowiska mogłoby prowadzić do sytuacji, iż w danym okresie uchwała miałaby odmienną treść, niż miała to wówczas *de facto* miejsce (w przypadku uchwał zmieniających z mocą wsteczną), a w skrajnych przypadkach nawet do osiągnięcia skutku odpowiadającego stwierdzeniu nieważności uchylanej uchwały (w przypadku uchwał uchylających z mocą wsteczną). W konsekwencji prowadziłoby do naruszenia zasady zaufania do organów państwa oraz zasady pewności co do prawa. Zmiana treści obowiązującego aktu normatywnego, polegająca na skreśleniu części lub całości jednostki redakcyjnej takiego aktu, może mieć wyłącznie charakter konstytutywny, a więc może nastąpić i wywoływać skutki prawne najwcześniej z dniem ogłoszenia i wejścia w życie aktu zawierającego zmianę. Powyższe uwagi należy odnieść w całej rozciągłości do przepisów derogujących (uchylających) inny akt w całości (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2013 r., IV SA/Po 1173/12).

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, przepis § 3 uchwały w zakresie zwrotu: „z dniem 1 stycznia 2026 roku” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności (wraz z następującym po tym zwrocie spójnikiem „i”, za czym przemawia poprawność językowa pozostawionego w obrocie prawnym przepisu). Jednocześnie należy przyjąć, że uchwała wejdzie w życie zgodnie z dyspozycją normy ustawowej zapisanej w art. 4 ust. 1 u.o.a.n., tj. po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Wijewo

Wójt Gminy Wijewo