

Uchwała nr 90/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 29 listopada 2023 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LVI/317/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na rok 2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezesa Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki (sprawozdawca), Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

napodstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) po zbadaniu w dniu 29 listopada 2023 roku uchwały nr LVI/317/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 listopada 2023 roku w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na rok 2024

stwierdza nieważność ww. uchwały z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)

Uzasadnienie

Uchwała nr LVI/317/2023 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie obniżenia ceny żyta do celów wymiaru podatku rolnego na rok 2024 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 20 listopada 2023 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 29 listopada 2023 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W § 4 badanej uchwały Rada Gminy Słupia Konecka postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, nie wcześniej jednak niż z dniem 1 stycznia 2024 r.”.

Na wstępie należy podkreślić, że uchwała Nr LVI/317/2023 jako uchwała podatkowa należy do aktów prawa miejscowego. Ta kategoria uchwał wymaga uwzględnienia warunków determinujących to czy podjęta przez organ stanowiący uchwała podatkowa będzie stanowić obowiązujące na obszarze gminy prawo czy też nie będzie. Przede wszystkim wskazać należy na art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP stanowiący, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Jeśli zatem uchwała rady gminy zawiera przepisy prawa 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 prawnych. Z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. wynika, że akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

A zatem publikacja w Dzienniku Urzędowym aktów prawa miejscowego - w tym w szczególności uchwał podjętych na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - stanowi pierwszy warunek tego, aby mógł obowiązywać podjęty przez organ stanowiący w formie uchwały akt ustanawiający prawo na obszarze gminy. Utrwalony jest w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że publikacja uchwały podatkowej nie tylko warunkuje wymuszenie podporządkowania się podatników określonym w tej uchwale postanowieniom, ale również służy realizacji zasady jasności prawa, stabilizacji sytuacji prawnej obywatela i ochrony jego praw i wolności (m.in. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r. II FSK 2362/13).

Drugim warunkiem zaistnienia skutku w postaci wejścia w życie i obowiązywania aktu prawa miejscowego jest – co do zasady- zachowanie wymaganej przepisami u.o.a.n. odległości czasowej począwszy od daty publikacji tego aktu w Dzienniku Urzędowym (okres *vacatio legis*).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. uchwały ogłaszane w dziennikach urzędowych i stanowiące akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Możliwe są jednak odstępstwa od tej zasady określone w art. 4 ust. 2 u.o.a.n. a nawet możliwe jest nadanie na podstawie art. 5 u.o.a.n. aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej - jednak może to nastąpić wtedy gdy, nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego.

Z treści wyżej przywołanych przepisów wynika, że prawodawca może kształtować terminy wejścia w życie aktów prawa miejscowego w sposób dwojaki - jako termin domyślny zależny od dnia ogłoszenia danego aktu w dzienniku urzędowym albo jako termin ustalony w formie konkretnej daty kalendarzowej określonej przez prawodawcę w ww. akcie.

Zdaniem Kolegium Izby zapis §4 uchwały budzi wątpliwości, co do faktycznego terminu wejścia w życie badanej uchwały, zawiera on bowiem dwa różne terminy dotyczące tej kwestii.

Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Biorąc zatem pod uwagę datę jej publikacji, tj. 21 listopada 2023 roku (poz. 4378), niniejsza uchwała weszła w życie w dniu 6 grudnia 2023 roku. Z kolei druga część § 4 wskazuje na konkretną datę wejścia w życie, tj. 1 stycznia 2024 r.

A zatem w § 4 uchwały nr LVI/317/2023 poza domyślnym terminem wejścia w życie zależnym od daty ogłoszenia ww. uchwały i 14 dniowego okresu *vacatio legis* ustalono również drugi (dłuższy od pierwszego) termin wejścia w życie tej uchwały określony jako konkretna data kalendarzowa (obowiązywanie uchwały od 1 stycznia 2024 r.).

Użycie dwóch różnych sformułowań, tj. "wchodzi w życie" i "nie wcześniej niż", nie zmienia faktu, iż wskazują one na dwie różne daty, od których normy prawne - zawarte w badanej uchwale - zaczynają wiązać adresatów. Nie wiadomo bowiem czy ww. uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia (czyli z dniem 6 grudnia 2023 r.), czy wejdzie w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2024 r.

Obecna treść § 4 uchwały normująca również domyślny termin wejścia w życie tego aktu jest nie do pogodzenia z zasadami pewności obrotu prawnego, bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzącymi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego (jeśli jest to termin dłuższy lub krótszy od 14 dniowego *vacatio legis*) niewątpliwie powinien być wskazany w tym akcie w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości jako konkretna data kalendarzowa.

W ocenie Kolegium Izby należało skorzystać z dopuszczalnej (ww. ustawą) możliwości określenia terminu bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 - dniowego *vacatio legis*. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym, przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie o treści: "Ustawa (uchwała) wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)". Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.". Taki zapis nie pozostawiałby wątpliwości zarówno co do tego, że organ stanowiący uwzględnia wynikający z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP obowiązek opublikowania uchwały stanowiącej prawo miejscowe (co stanowi warunek wejścia w życie tego aktu) jak również wskazuje miejsce promulgacji (Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego), jak i termin, od którego akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Mając na względzie powyższe ustalenia faktyczne i prawne Kolegium RIO w Kielcach postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka