

Uchwała nr 18/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 23 lutego 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXXI/716/2024 Rady Miasta Sandomierza z dnia 31 stycznia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia inkasenta opłaty targowej na targowisku przy ul. Przemysłowej w Sandomierzu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

na podstawie 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 23 lutego 2024 r. uchwały nr LXXI/716/2024 Rady Miasta Sandomierza z dnia 31 stycznia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia inkasenta opłaty targowej na targowisku przy ul. Przemysłowej w Sandomierzu

stwierdza nieważność ww. uchwały z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała nr LXXI/716/2024 Rady Miasta Sandomierza z dnia 31 stycznia 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia inkasenta opłaty targowej na targowisku przy ul. Przemysłowej w Sandomierzu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 5 lutego 2024 r. 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 23 lutego 2024 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 o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Miasta Sandomierza.

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.

Rada Miasta Sandomierza na podstawie art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.) dokonała zmiany uchwały w sprawie określenia inkasenta opłaty targowej na targowisku przy ul. Przemysłowej w Sandomierzu w ten sposób, że w §1 przedmiotowej uchwały nr LXXI/716/2024 postanowiła:

„§ 1. W uchwale nr XXXIV/422/2016 Rady Miasta Sandomierza z dnia 14 grudnia 2016r. w sprawie określenia inkasenta opłaty targowej na targowisku przy ul. Przemysłowej w Sandomierzu, wprowadza się zmiany w § 3, który otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Ustala się wynagrodzenie miesięczne inkasenta za wykonywanie czynności poboru opłaty targowej w wysokości 40% od sumy opłat pobranych w każdym kolejnym miesiącu kalendarzowym.””

W § 3 badanej uchwały Rada Miasta Sandomierza postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego 6 lutego 2024 r. pod poz. 672.

Na wstępie wymaga wyjaśnienia, że akty prawa miejscowego to akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, o czym stanowi art. 87 ust. 2 i art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przedmiotowa uchwała nr LXXI/716/2024 jest aktem prawa miejscowego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach stwierdza, że istnieje rozbieżność pomiędzy treścią postanowienia § 3 przedmiotowej uchwały wskazującym na datę jej wejścia w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego a § 1 tej uchwały wskazującym, że ustalone niniejszą uchwałą wynagrodzenie prowizyjne będzie płatne od sumy opłat pobranych „w każdym kolejnym miesiącu kalendarzowym”. Biorąc pod uwagę, że podjęcie uchwały nastąpiło w dniu 31 stycznia 2024 r. jej publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 6 lutego 2024 r., nie jest w ocenie Kolegium wiadomym, czy intencją Rady Miasta Sandomierza było, aby nowo określona stawka zgodnie z zapisem § 1

miała zastosowanie do opłat pobranych począwszy od miesiąca lutego 2024 r., tj. przed publikacją uchwały, czy też marca 2024 r.

Zdaniem Kolegium Izby sformułowania zawarte w § 1 i § 3 uchwały, w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego 6 lutego 2024 r. oznaczają, że można mieć wątpliwości czy weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 21 lutego 2024 r., czy też z dniem 1 lutego 2024 r., a może 1 marca 2024 r.

Zdaniem Kolegium Izby zapisy uchwały są nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego.

Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Ponadto art. 42 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich publikacja w sposób określony w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny 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 aktu w dzienniku urzędowym. Ponadto art. 5 ww. ustawy stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Nie ulega wątpliwości, że treść przedmiotowej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Data wejścia w życie 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 należy wskazać, 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. z 2016 r. 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. Rada Miasta Sandomierza wprawdzie nadała prawidłowe brzmienie § 3 uchwały, jednak z takim

brzmieniem klóci się sformułowanie zawarte w § 1 uchwały: „w każdym kolejnym miesiącu kalendarzowym”.

Jak podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny „naruszeniem Konstytucji jest stanowanie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań” (wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002/3/33).

Wyznaczając różne daty wejścia w życie postanowień uchwałodawca powoduje, że przepisy uchwały stają się niezrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy. Adresat, który odczytuje takie normy, nie wie, od kiedy przepisy będą obowiązywały i będą mogły być wobec niego stosowane.

Wobec powyższego przedmiotową uchwałę, jako sprzeczną z prawem, należało wyeliminować z obrotu prawnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach postanowiło zatem 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