

**Uchwała nr 9/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 12 stycznia 2024 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XCIV/472/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego na 2024 rok

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Monika Dębowska-Sołtyk, 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 12 stycznia 2024 roku uchwały nr XCIV/472/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego na 2024 rok

stwierdza nieważność ww. uchwały w części dotyczącej § 4 w zakresie słów „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą” 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 XCIV/472/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego na 2024 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 4 stycznia 2024 roku.

W dniu 12 stycznia 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym 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 i Gminy Działoszyce.

W ramach postępowania nadzorczego Kolegium Izby zapoznało się treścią uchwały nr XCIV/472/2023 i na podstawie poczynionych ustaleń faktycznych i prawnych stwierdziło, że przepis stanowiący o wejściu w życie tej uchwały (§ 4) jest obarczony wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Rada Miejska w Działoszycach ww. przepisowi nadała brzmienie: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 roku”.

Przechodząc do oceny prawnej powyższej regulacji na wstępie należy podkreślić, że uchwała nr XCIV/472/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego jest aktem prawa miejscowego. Normy prawne dotyczące terminów wejścia w życie tej grupy aktów normatywnych określone są w art. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – dalej u.o.a.n.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne zawierające przepisy prawa powszechnie obowiązującego ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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.

Natomiast art. 5 u.o.a.n. stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

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. W przypadku zastosowania pierwszego sposobu zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. minimalny przedział czasu pomiędzy ogłoszeniem danego aktu normatywnego zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące a wejściem w życie tego aktu (*vacatio legis*) wynosi 14 dni. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast w przypadku zastosowania drugiego sposobu prawodawca może zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. ustalić konkretny termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego (dłuższy lub krótszy niż wynosi okres *vacatio legis*) albo nawet na podstawie art. 5 u.o.a.n. określić termin wejścia w życie danego aktu jako datę istniejącą przed datą ogłoszenia tego aktu (datę wsteczną).

W świetle ww. przepisów nie ma możliwości takiego ukształtowania terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego jak badana uchwała, który jednocześnie uwzględniałby obydwa ww. sposoby

a to z tego oczywistego powodu, że termin wejścia w życie aktu stanowiącego w zakresie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego jest aktem prawa miejscowego.

Analiza treści § 4 uchwały nr XCIV/472/2023 prowadzi do wniosku, iż Rada Miejska w Działoszycach zastosowała jednocześnie obydwa sposoby – co doprowadziło do zaistnienia dwóch różnych terminów wejścia w życie tego aktu – terminu domyślnego i terminu wskazanego jako konkretna data – co pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Pierwszy termin wynika z tej części § 4 ww. uchwały, która stanowi, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”. W dniu podejmowania uchwały nr XCIV/472/2023 data ta była domyślna, gdyż nie było wiadomym, kiedy nastąpi ogłoszenie tej uchwały w ww. dzienniku i tym samym kiedy zakończy się 14-dniowy okres vacatio legis. Wobec opublikowania tej uchwały w dniu 15 grudnia 2023 roku (w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego poz. 5109) przyjąć należałoby, że wejście w życie ww. uchwały nastąpiło z dniem 30 grudnia 2023 r. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 u.o.a.n. przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Drugi zaś termin wejścia w życie uchwały nr XCIV/472/2023 wynika z tej części § 4, w której wskazano, że uchwała wchodzi w życie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 roku”

A zatem w § 4 uchwały nr XCIV/472/2023 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 (obowiązanie uchwały od 1 stycznia 2024 r.). Taka treść § 4 uchwały nr XCIV/472/2023 skutkuje tym, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego, od jakiej daty obowiązuje obniżona cena skupu żyta przyjmowana jako podstawa ustalenia podatku podatku rolnego określona w badanym akcie prawa miejscowego. Nie wiadomo bowiem czy ww. uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia (czyli z dniem 30 grudnia 2023 r.), czy wejdzie w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2024 r.

Z uwagi na tytuł uchwały „w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego na 2024 rok” oraz na roczny co do zasady charakter obowiązywania średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa ustalenia podatku rolnego przyjąć należy, że intencją organu stanowiącego było to, aby badana uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2024 roku. Jednakże 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 dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Termin wejścia w życia 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.

Zważywszy na przedmiot unormowań ww. uchwały oraz na to, że dla podatku rolnego rokiem podatkowym jest rok kalendarzowy, zdaniem Kolegium Izby, należy usunąć z obrotu prawnego tylko wskazaną w sentencji część § 4 - jako sprzeczną z prawem. Wyeliminowanie z treści ww. przepisu uchwały słów „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą” doprowadzi do obowiązywania jednej, prawidłowej daty wejścia w życie tego aktu, którą jest wskazana przez organ stanowiący data kalendarzowa (1 stycznia 2024 roku). Wyeliminowanie z przedmiotowej uchwały wadliwej jej części pozwoli również na zachowanie stanu "ciągłości prawnej" związanej z obowiązkami podatkowymi adresatów uchwały w kolejnym roku podatkowym (por. wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2016 r., II FSK 490/14).

Mając na względzie powyższe ustalenia faktyczne i prawne Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej 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***