



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 26 stycznia 2023 r.

Poz. 435

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.15.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 23 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XXXI/200/2022 Rady Gminy Boćki z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia opłaty rezerwacyjnej za korzystanie ze stanowisk handlowych na targowisku gminnym w Boćkach.

UZASADNIENIE

W dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Boćki podjęła uchwałę Nr XXXI/200/2022, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 grudnia 2022 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 17 stycznia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mocą § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że analizowana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) dalej jako „ustawa”, 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. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 zgodnie z którym 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. Ponadto jak stanowi art. 5 ww. ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie

mijało przynajmniej 14 dni. W ustawie wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki, w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek”. Niemniej od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie uchwały.

Ponadto nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej możliwe jest jedynie w przypadku gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy mamy właśnie do czynienia z unormowaniem nakładającym obowiązki. Dodatkowo należy zauważyć, że „skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 sierpnia 2020 r., II SA/Łd130/20).

W niniejszej sprawie organ nie podjął prób jakiegokolwiek prawnego i faktycznego uzasadnienia zastosowania rozwiązania z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Nie uzasadnił w żadnym razie konieczności zastosowania wstecznego działania skutków uchwały przy wejściu w życie przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru wejście z życie uchwały zostało zredagowane w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji. Reguły redagowania uchwał wynikają z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 ZTP - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z § 141 ZTP - do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;

6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie...”;

7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Ponadto zgodnie z § 51 ust. 1 ZTP przepisowi o wejściu ustawy w życie, który nadaje moc wsteczną ustawie albo jej poszczególnym przepisom, można nadać brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie...; z mocą od dnia...” albo „Ustawa wchodzi w życie...; z tym że art. ... z mocą od dnia...”, albo „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie z dniem...; z mocą od dnia...”.

Sposób określenia wejścia w życie (obowiązywania) przedmiotowej uchwały nie mieści się w katalogu wskazanym w § 45 oraz § 51 ust. 1 ZTP, natomiast wyliczenie zawarte w rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów w nim wymienionych. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej (zob. wyrok WSA w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12).

Należy ponadto zauważyć, iż w § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *ustala się opłatę rezerwacyjną za korzystanie ze stanowisk handlowych zlokalizowanych w budynku Centrum Produktu Lokalnego w Boćkach przy ul. Dubieńskiej 11 oraz pod zadaszoną wiatą handlową na targowisku gminnym w Boćkach, w wysokości:*

1) 60,00 zł netto plus podatek VAT miesięcznie za jedno stanowisko w budynku Centrum Produktu Lokalnego w Boćkach;

2) 40,00 zł netto plus podatek VAT miesięcznie za jedno stanowisko wydzielone pod wiatą targową.

Tego rodzaju zapisy naruszają art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. poz. 178, z późn. zm.), zgodnie z którym, cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Jak natomiast stanowi art. 3 ust. 2 ww. ustawy w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową.

W związku z powyższym stawki podane w zaskarżonej uchwale powinny uwzględniać w sobie należny podatek i zawierać cenę brutto (razem z podatkiem). Cena określona w uchwale stanowi bowiem cenę końcową, jaką może zapłacić odbiorca usług. Dodać należy, iż przyjęcie przez Radę Gminy Boćki regulacji w przedmiocie określenia stawek opłat w sposób opisowy, a mianowicie poprzez wskazanie, że opłata jest powiększona o podatek VAT, bez podania jego wysokości, podczas gdy cena w całości powinna być wyrażona w jednostkach pieniężnych, podważa jednocześnie zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa.

W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXI/200/2022 Rady Gminy Boćki z dnia 28 grudnia 2022 r. w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik