



UCHWAŁA NR 32/91/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 15 listopada 2023 r.

w sprawie: uchwały nr LXIX/421/23 Rady Gminy Nieborów z dnia 23 października 2023 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Magdalena Budziarek | 14/ Anna Adamczewska |

po rozpoznaniu w dniu 15 listopada 2023 r. uchwały Nr LXIX/421/23 Rady Gminy Nieborów z dnia 23 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 31 października 2023 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325),

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019, poz. 1461) **stwierdza się nieważność** uchwały Nr LXIX/421/23 Rady Gminy Nieborów z dnia 23 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych w części obejmującej § 4 uchwały w zakresie słów „*po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od*”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Nieborów w dniu 23 października 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXIX/421/23 z dnia 23 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych. Uchwała ta wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 31 października 2023 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 15 listopada 2023 r. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli prawidłowo zawiadomieni przedstawiciele Gminy Nieborów, jednostka nie skorzystała również z uprawnienia do złożenia wyjaśnień.

Rada Gminy Nieborów uchwałą Nr LXIX/421/23 z dnia 23 października 2023 r. określiła stawki podatku od środków transportowych. W § 4 badanej uchwały Rada postanowiła, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 roku.

W pierwszej Kolejności Kolegium wskazuje, że obowiązek ogłaszania aktów normatywnych wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483), zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W myśl przepisu art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Badana uchwała ze względu na materię którą reguluje, spełnia wszelkie cechy aktu prawa miejscowego, gdyż ma charakter normatywny, generalny i jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 przytoczonej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, (a za taki należy uznać przedmiotową uchwałę) ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W ocenie Kolegium Izby przyjęta przez Radę Giny Nieborów regulacja dotycząca wejścia w życie uchwały (§ 4) w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powoduje ona bowiem powstanie zasadniczych wątpliwości, co do faktycznego terminu wejścia w życie podjętej uchwały, gdyż zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 13 listopada 2023 r. pod pozycją 9191, co oznacza, że wejdzie w życie w dniu 27 listopada 2023 r. Z kolei druga część § 4 badanej uchwały wskazuje datę kalendarzową, tj. 1 stycznia 2024 r. Taką regulacją organ stanowiący wprowadza zatem dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne i zaczyna wiązać jej adresatów. Świadczyć to może o dokonaniu przez Radę Gminy błędnego rozróżnienia pojęć "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą", których zakresy przedmiotowe są tożsame. Przepis określający termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego, za pomocą którego można zidentyfikować początek jego obowiązywania, a wejście w życie aktu prawnego (uchwały) oznacza nadanie jej mocy obowiązującej. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego. W orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r., K 14/95 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonej aktowi (przepisowi) normatywnemu (OTK rok 1995, nr 2, poz. 12). Z kolei w wyroku z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zwrot „ustawa wchodzi w życie z dniem (...), z mocą od dnia(...)” wyraża dwie wykluczające się normy prawne (OTK-A 2007, nr 7, poz. 72). Zbieżne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy, który stwierdził, że „wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które «weszły w życie» lub «uzyskały moc». Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - *uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie*” (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAP rok 1997, nr 1, poz. 8). Pomimo, że poglądy Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego zostały wyrażone względem ustaw to na gruncie i potrzeby niniejszego postępowania nadzorczego powinny znaleźć odniesienie także do aktów prawa miejscowego (uchwały).

Kolegium wskazuje, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza możliwość określenia terminu bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 - dniowego *vacatio legis* (art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy). 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 wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)” Od woli prawodawcy miejscowego zależy, czy okres *vacatio legis* będzie równy okresowi minimalnemu, czy dłuższy niż okres minimalny, czy też, w uzasadnionych przypadkach, krótszy. Prawodawca miejscowy nie może natomiast określać z osobna terminu wejścia w życie uchwały i z osobna terminu uzyskania przez nią mocy obowiązującej, gdyż ze względu na synonimiczność pojęć wejścia w życie uchwały i uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, ustanawia w ten sposób dwie sprzeczne ze sobą normy. Jeżeli intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tak skonstruowany przepis nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów

W ocenie organu nadzoru, termin wejścia w życie uchwały powinien być wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy adresat jej przepisów mógł wyczytać z jej treści, od kiedy uchwała będzie obowiązywać. Przyjęta przez Radę regulacja (§ 4 uchwały) jest niejasna i może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie. Brak wyraźnego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego nie tylko narusza przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, ale także zasadę przyzwoitej legislacji wywiezionej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło stwierdzić nieważność uchwały Nr LXIX/421/23 Rady Gminy Nieborów z dnia 23 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych w części obejmującej § 4 uchwały w zakresie słów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od”, co stanowi minimalną ingerencję organu nadzoru w stosunku do regulacji prawnej wprowadzonej przez Radę Gminy i pozwala na zachowaniem przepisów prawa, na funkcjonowanie tej uchwały w obrocie prawnym od terminu określonego przez organ stanowiący. Powyższe odpowiada także pogładowi wyrażonemu w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK 1995, nr 2, poz. 12), w którym Trybunał wskazał, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonymu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego (obejmującej swoim zakresem regułę poprawnej legislacji).

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk