

## **Uchwała nr 7/2023**

### **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**

**z dnia 4 stycznia 2023 roku**

dotycząca stwierdzenia nieważności części uchwały Nr LXIX/1375/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie uchylenia uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty targowej

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka - Prezes Izby

Członkowie; Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura – sprawozdawca, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas i Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych ( Dz. U. z 2022 roku poz. 1668) oraz art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 roku poz. 559 z późn. zm.)

#### **p o s t a n a w i a**

stwierdzić nieważność uchwały Nr LXIX/1375/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie uchylenia uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty targowej w części dotyczącej § 4 w zakresie słów „, po upływie 14 dni od ogłoszenia, nie wcześniej jednak niż” 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).

#### **U z a s a d n i e n i e**

W dniu 7 grudnia 2022 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach doręczona została uchwała Nr LXIX/1375/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie uchylenia uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty targowej. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 w/w ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała Nr LXIX/1375/2022 została objęta postępowaniem nadzorczym.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach ustaliło, co następuje:

Uchwała Nr LXIX/1375/2022 dotyczy uchylenia uchwały Nr XIV/251/2015 Rady Miasta Kielce w sprawie wprowadzenia opłaty targowej (par. 1).

W § 4 badanej uchwały wskazano, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, nie wcześniej jednak niż z dniem 1 stycznia 2023 r.”.

Kolegium RIO w Kielcach ustaliło też, że uchwała Nr LXIX/1375/2022 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 12 grudnia 2022 r. poz. 4720.

W ocenie Kolegium Izby wyżej wskazane postanowienie Rady Miasta Kielce zawarte w § 4 uchwały Nr LXIX/1375/2022 narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z tym przepisem: „ *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*” .

Z art. 4 ust. 1 w.w. ustawy wynika, że termin wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego zależy od czasu trwania *vacatio legis* ustalonego przez organ stanowiący w treści w.w. aktu normatywnego. Zgodnie z tym przepisem warunkiem zaistnienia skutku w postaci wejścia w życie ( i zarazem obowiązywania aktu prawa miejscowego) jest zachowanie wymaganej odległości czasowej począwszy od daty niezbędnej publikacji tego aktu w Dzienniku Urzędowym (okres *vacatio legis*). W zależności od wybranego przez prawodawcę (np. organ stanowiący) okresu *vacatio legis* terminem wejścia w życie w.w. aktu normatywnego może być :

- albo pierwszy dzień następujący po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia uchwały (przy czym zgodnie z art. 6 ust. 1 w w. ustawy przy obliczeniu tego terminu nie wlicza się dnia ogłoszenia) – jeśli organ stanowiący określi w uchwale 14 dniowe *vacatio legis*. W takim przypadku termin wejścia w życie uchwały nie jest z góry określony przez prawodawcę w uchwale, gdyż termin ten jest warunkowany datą ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym

albo

- termin określony w uchwale - jeśli z woli prawodawcy uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego miałaby wejść w życie w terminie dłuższym niż po upływie 14 dniowego *vacatio legis*.

Zasady techniki prawodawczej dotyczące m.in. sposobu sformułowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Dokonując oceny prawnej uchwały Rady Miasta Kielce Nr LXIX/1375/2022 Kolegium RIO w Kielcach w pierwszej kolejności ustaliło, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego. Zważywszy na status prawny w.w. uchwały zasady wejścia w życie tej uchwały określa przede wszystkim art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, ale również przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w tym w szczególności w.w. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 tej ustawy.

Przedmiotem badanej uchwały Nr LXIX/1375/2022 jest uchylenie uchwały Nr XIV/251/2015 w sprawie wprowadzenia opłaty targowej. Jednakże z uwagi na wadliwą (sprzeczną z art. 4 ust. 1 w.w. ustawy) regulację dotyczącą wejścia w życie uchwały Nr LXIX/1375/2022 nie jest możliwe ustalenie w jakim konkretnie terminie uchwała w sprawie opłaty targowej przestanie obowiązywać na terenie Gminy Kielce wskutek jej uchylenia.

Choć w pierwszej części § 4 badanej uchwały organ stanowiący wskazał, iż wejście w życie uchwały nastąpi po upływie 14 dni od ogłoszenia ( co odpowiada wymogom art. 4 ust. 1 u.o.a.n.) to jednak w kolizji z tym postanowieniem ( jak również w sprzeczności z w.w. przepisem u.o.a.n.) pozostaje druga część § 4 rozpoczynająca się od znaku przecinka w brzmieniu „jednak nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia 2023 r.”

Datą publikacji uchwały Nr LXIX/1375/2022 był 12 grudnia 2022 r. - a zatem upływ 14 dni od ogłoszenia uchwały, o którym mowa w pierwszej części § 4 (do znaku przecinka) nastąpił w dniu 27 grudnia 2022 r.

Zważywszy jednak na pełną treść § 4 badanej uchwały nie można przyjąć ostatecznie, że wejście w życie badanej uchwały Nr LXIX/1375/2022 (i zarazem uchylenie uchwały Nr XIV/251/2015 w sprawie wprowadzenia opłaty targowej) nastąpiło w dniu 27 grudnia 2022 r.

W drugiej części § 4 badanej uchwały (rozpoczynającej się od przecinka) o treści „nie wcześniej jednak niż z dniem 1 stycznia 2023 r.” Rada Miasta Kielce wskazała bowiem również datę kalendarzową (1 stycznia 2023 r.).

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach w § 4 badanej uchwały organ stanowiący wprowadził zatem dwa różne terminy, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Wskutek takiego unormowania zawartego w § 4 w istocie nie wiadomo w jakim terminie uchwała Nr LXIX/1375/2022 wejdzie w życie.

Zważywszy na wymogi prawne wynikające z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dotyczące wejścia w życie aktu normatywnego w ocenie Kolegium RIO w Kielcach art 4 ust. 1 w.w. ustawy wymagał od prawodawcy ( w tym przypadku Rady Miasta Kielce) dokonania wyboru w zakresie długości trwania okresu vacatio legis. Od wyboru tego zależałby termin wejścia w życie badanej uchwały. W przypadku wyboru dłuższego niż 14 dniowy okresu vacatio legis lokalny prawodawca zobowiązany jest do określenia w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego terminu jej wejścia w życie w taki sposób, aby nie zaistniały w tym zakresie jakiegokolwiek wątpliwości tych podmiotów zewnętrznych, wobec których uchwała wywołuje skutki.

Konstruując akt prawa miejscowego - także w tej części, która odnosi się do terminu wejścia tego aktu w życie - należy mieć na uwadze nie tylko odpowiednie przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ale również regulacje w.w. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". W myśl § 6 załącznika do wskazanego rozporządzenia, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasada ta jest aktualna również w odniesieniu do aktów stanowionych przez lokalnego prawodawcę, bowiem zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale I, w rozdziałach 1-7 załącznika.

Jeżeli intencją Rady Miasta w Kielcach było ustanowienie późniejszego terminu wejścia w życie uchwały Nr LXIX/1375/2022 (dłuższego niż 14 dni od ogłoszenia) to konieczne było jednoznaczne określenie w § 4 tego terminu w uchwale. Zgodnie z § 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) przepisowi dotyczącemu wejścia w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie o przykładowej treści: „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)".

Na zakończenie należy podkreślić, że prawidłowe unormowanie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego terminu wejścia w życie tego aktu jest jednym z warunków jego obowiązywania na obszarze gminy. Z uwagi na to doniosłe znaczenie prawidłowej regulacji w tym zakresie liczne są przypadki eliminowania wadliwych przepisów dotyczących wejścia w życie tych uchwał z uchwał stanowiących akty prawa miejscowego w drodze podejmowanych rozstrzygnięć nadzorczych popartych również orzecznictwem sądowym (źródło Lex).

Reasumując powyższe ustalenia Kolegium RIO w Kielcach podjęło rozstrzygnięcie o treści jak w sentencji niniejszej uchwały.

## P o u c z e n i e

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**

**Damian Grzelka**