



p. Przewodniczący
Rady Miasta i Gminy

Uchwała Nr 1/41/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 9 stycznia 2019 r.

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 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr II/7/2018 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów, określenia wysokości i zasad ustalania oraz sposobu pobierania tej opłaty, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 20 grudnia 2018 r. Rada Miasta i Gminy Wysoka, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18a ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. f, pkt 2 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, postanowiła o wprowadzeniu opłaty od posiadania psów.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 9 stycznia 2019 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Uchwałą Nr II/7/2018 z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów, określenia wysokości i zasad ustalania oraz sposobu pobierania tej opłaty, Rada Miasta i Gminy Wysoka wprowadziła opłatę od posiadania psów, określiła stawkę tej opłaty, zarządziła pobór opłaty w drodze inkasa oraz postanowiła w § 9, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących

na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego, jak stanowi art. 41 ust. 1 cyt. ustawy, ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1. ustawy przepisy wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego.

Natomiast 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 (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). Ustawodawca stwierdził ponadto w art. 5 u.o.a.n., iż przepisy art. 4 u.o.a.n. nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Problematyka odpowiedniego ustanawiania w aktach prawa miejscowego *vacatio legis* - to jest określania okresu między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych) wielokrotnie było przedmiotem rozważań w orzecznictwie. Między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach o sygn. akt I SA/Gl 348/18 stwierdzono, że „Okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (zob. np. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). „Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r. sygn. akt K. 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych przyjmuje się, że wyznaczony przez art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 14-dniowy okres *vacatio legis* jest „minimalnym standardem” (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 255/14, Lex nr 1496757)”.

W § 9 badanej uchwały określono, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Zatem postanowienie to składa się z dwóch części. Jedna część stanowi, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Z uwagi na fakt, iż uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 31 grudnia 2018 r. poz. 10595, jako akt prawa miejscowego wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. po 14 stycznia 2019 r.

Druga część normy zawartej w § 9 stanowi natomiast, że uchwała wchodzi w życie z dnem 1 stycznia 2019 r. Oznacza to, że po wejściu w życie uchwały - po 14 stycznia 2019 r. - obowiązuje ona od dnia 1 stycznia 2019 r. Prowadzi to do wniosku, że uchwała Rady Miasta i Gminy obowiązuje z mocą wsteczną, gdyż stosowana jest do okresu poprzedzającego datę jej wejścia w życie.

W § 8 postanowiono o utracie mocy uchwały Nr XXXIV/219/2013 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 29 października 2013 r. w sprawie ustalenia opłaty od posiadania psów, zasad ustalania oraz sposób pobierania tej opłaty, przy czym stawka opłaty była niższa od ustalonej przedmiotową uchwałą o 10 zł.

Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit).

Kolegium stwierdziło, że wobec braku przesłanek uzasadniających możliwość zastosowania w ustalonym stanie dyspozycji art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bowiem nie wystąpiły okoliczności szczególne, które wymagały nadania podejmowanej uchwale mocy wstecznej, przy tym uchwalona wyższa stawka opłaty rocznej nie działa na korzyść podatnika, postanowienie § 9 narusza prawo w sposób istotny, co skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu w całości.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.


Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.