

Uchwała nr 69/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 listopada 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim nr LI/374/2022 z dnia 28 października 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie: przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w latach 2022–2028 w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki

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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

§ 3 uchwały Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim nr LI/374/2022 z dnia 28 października 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie: przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w latach 2022–2028 w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki — z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim nr LI/374/2022 z dnia 28 października 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie: przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w latach 2022–2028 w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 2 listopada 2022 roku.

W § 3 uchwały zawarto następującą regulację: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2022 roku”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Badana uchwała została podjęta w dniu 28 października 2022 r., a następnie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 14 listopada 2022 r. pod poz. 5466. W związku z powyższym zapis o wejściu w życie uchwały z dniem 1 stycznia 2022 r. nadaje jej wsteczną moc obowiązującą.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawamiejscowego jest ich ogłoszenie. Na poziomie ustawowym zagadnienie wejścia w życie aktów normatywnych regulują art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), które są rozwinięciem przepisów konstytucyjnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 powołanej ustawy 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. Jest to zasada, od której wyjątek stanowi dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy, 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.

Uwzględniając powyższe ustalenia oraz brak przesłanek uzasadniających nadanie badanej uchwale wstecznej mocy obowiązującej, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że uregulowanie zawarte w § 3 uchwały narusza w istotny sposób art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 632/10 (orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w przypadku skonstruowania postanowień dotyczących klauzuli wejścia w życie aktów, o których mowa

w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych — w sposób naruszający te przepisy — „organ nadzoru powinien [...] pozbawić mocy obowiązywania wadliwie skonstruowany § [...] uchwały. Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałby niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”. Artykuł 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, w ocenie NSA, normę powszechnie obowiązującą i ma zastosowanie zarówno w przypadku gdy dany akt nie zawiera postanowień odnoszących się do wejścia w życie danego aktu, jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy, jak to ma miejsce w § 3 badanej uchwały.

Mając również na względzie orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (I SA/Łd 268/20 z dnia 16 października 2020 r., I SA/Łd 401/20 z dnia 9 listopada 2020 r.), Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie ze stanowiskami sądów administracyjnych wynikających z uzasadnień wskazanych wyroków, do złamania zasady *lex retro non agit* niezbędne jest wskazanie zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności ją uzasadniających. Samo korzystne dla mieszkańców gminy uregulowanie nie może każdorazowo przesądzić o niestosowaniu jednej z fundamentalnych zasad porządku prawnego. Rada Miejska w Kamieńcu Żąbkowickim w uzasadnieniu uchwały nie wykazała w żaden sposób niezbędności odstępstwa od zachowania minimalnego, określonego przepisem okresu między publikacją aktu a jego wejściem w życie. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, podjęcie uchwały zmieniającej uchwałę nr XL/315/2021 z dnia 28 grudnia 2021 r. nie wynika z konieczności ochrony konstytucyjnych wartości, okoliczności nagłych czy też innego, ważnego interesu, uzasadniającego nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej.

Kolegium wskazuje ponadto, że uchwała Rady Miejskiej w Kamieńcu Żąbkowickim nr XL/315/2021 z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w latach 2022–2028 w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Kamieniec Żąbkowicki, tj. uchwała zmieniana badanym aktem, została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 5 stycznia 2022 r. pod poz. 65 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, czyli 20 stycznia 2022 roku. Natomiast regulacja zawarta w § 3 uchwały nr LI/374/2022 jest wadliwa, gdyż spowodowałaby, że uchwała zmieniająca obowiązywałaby od dnia 1 stycznia 2022 r., tj. wcześniej niż sama uchwała zmieniana.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Kamieńcu Żąbkowickim przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus