



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 lutego 2024 r.

Poz. 1472

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.141.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXV/1019/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 21 grudnia 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XXXVI/562/2014 Rady Miasta Wisła z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023, poz. 72), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Wisła zmieniła uchwałę nr XXXVI/562/2014 Rady Miasta Wisła z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 139 z późn. zm.) w ten sposób, że każdorazowe odwołanie do Rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 352/1 z dnia 24 grudnia 2013 roku), zamieniła na odwołanie do Rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) Nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2831 z dnia 15 grudnia 2023 roku) – § 1 uchwały.

Z kolei w § 3 i § 4 uchwały Rada postanowiła, że:

**§ 3.** Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Wisła.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 roku.

– co wskazuje, iż uchwale tej nadano walor aktu prawa miejscowego.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 16 stycznia 2024 roku przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach, do której została błędnie przesłana przez Burmistrza Wisły.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazano m.in. przepis art. 59a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), w związku

z Rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2831 z dnia 15 grudnia 2023 roku). Ww. przepis ustawy stanowi, że:

1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia.

Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego (aktem normatywnym), gdyż zawiera normy generalne skierowane do szerokiego kręgu adresatów oraz rozstrzyga o ich prawach i obowiązkach, a normy te mogą być stosowane wielokrotnie.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102*). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że uchwała ta dotyczy zmiany uchwały z 2014 roku określającej zasady i warunki otrzymania pomocy de minimis, w tym pomocy de minimis dla przedsiębiorców i w rolnictwie, stąd musi być uznana za program pomocowy w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 7 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Tym samym, zgodnie z treścią przepisu art. 7 ust. 3 tejszej ustawy projekt takiej uchwały podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W toku postępowania organ nadzoru ustalił, iż projekt uchwały nie został zgłoszony Prezesowi UOKiK przed jego uchwaleniem, a dopiero ponad miesiąc po jego uchwaleniu, przy czym do programu zostały wniesione zastrzeżenia.

Zaniechanie wykonania opisanego powyżej obowiązku, wynikającego z przepisu prawa, pozbawiło właściwy organ (Prezesa UOKiK) możliwości skorzystania z przysługującej mu ustawowo kompetencji do wyrażania zastrzeżeń na etapie procedowania zmiany projektu programu pomocowego, a w konsekwencji mogło nawet prowadzić do przyjęcia wadliwego merytorycznie aktu ustanawiającego program. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa – procedury podjęcia uchwały (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Go 1291/10, wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 grudnia 2022 r., sygn. akt I SA/Ke 302/22 *opubl. CBOSA*, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Bez znaczenia dla oceny wadliwości procedury podjęcia zaskarżonej uchwały pozostaje późniejsze – w lutym 2024 roku – zgłoszenie przez Radę Gminy do Prezesa UOKiK projektu uchwały. Winno ono bowiem nastąpić przed podjęciem uchwały, czyli w realiach niniejszej sprawy przed 21 grudnia 2023 r.

I już tylko z tego powodu koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto, zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.
2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych :

1. 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.

2. *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.*

Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej. W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Wisła podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze fakt, iż uchwała została podjęta w dniu 21 grudnia 2023 roku, jest oczywistym, iż zachowanie 14 dniowego terminu *vacatio legis* nie było możliwe. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 29 grudnia 2023 roku, a zatem winna wejść w życie dopiero w dniu 13 stycznia 2024 roku, a nie z dniem 1 stycznia 2024 roku, jak to przewidziała Rada. Aby przedmiotowa uchwała mogła wejść w życie z dniem 1 stycznia 2024 roku, przy zachowaniu ustawowego okresu *vacatio legis* musiałaby zostać opublikowana w dzienniku urzędowym najpóźniej w dniu 17 grudnia 2023 roku.

Skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35). W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Określenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa. Odnośnie skrócenia i pominięcia *vacatio legis* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19 wskazuje: „Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to – jak przyjął prawodawca – zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki – możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest „uzasadniony przypadek”. Nie może on zatem 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, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu okresu *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.” W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej na podstawie art. 5 ustawy, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*. W niniejszej sprawie skrócenie *vacatio legis* wymagało wykazania, że jest to przypadek uzasadniony, czego

jednak Rada Miasta Wisła nie uczyniła. Brak uzasadnienia dla takiego działania zarówno w treści uchwały, jak i w uzasadnieniu do projektu uchwały (<https://www.prawomiejscowe.pl/UrządMiejskiWisla/document/1008068/Uchwała-LXV>).

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenia nieważności uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**