



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Poz. 3810

UCHWAŁA Nr XX/85/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY

z dnia 13 sierpnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XII/72/25 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania dla niepublicznych szkół, niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Zakrzewo jest organem rejestrującym

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439), 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) oraz § 6, § 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XII/72/25 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania dla niepublicznych szkół, niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Zakrzewo jest organem rejestrującym w części, tj. w zakresie:

- § 4 ust. 4 uchwały,
- załącznika Nr 6 do uchwały,
- § 5 ust. 6 uchwały,
- § 12 w zakresie słów „z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2025 r.”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zakrzewo podjęła w dniu 30 czerwca 2025 r. uchwałę Nr XII/72/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania dla niepublicznych szkół, niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Zakrzewo jest organem rejestrującym. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 22 lipca 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 13 sierpnia 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć

przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem sygn. RIO-KA-4010-XX-2/2025 z dnia 6 sierpnia 2025 r. o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali Wójt Gminy Zakrzewo - Pan Artur Nenczak oraz Przewodniczący Rady Gminy Zakrzewo - Pan Marcin Szopski. Przedstawiciele jednostki poinstruowani zostali również o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 11 sierpnia 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

Wyjaśnienia pismem sygn. RO.0711.1.2025.MP z dnia 11.08.2025 r. złożył Wójt Gminy Zakrzewo. Władze Gminy nie skorzystały z prawa uczestnictwa w posiedzeniu.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Rada Gminy Zakrzewo badaną uchwałę podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439) - zwana dalej UFZO.

Na podstawie art. 38 ust. 1 UFZO organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2 oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

W wyniku analizy badanej uchwały Kolegium Izby ustaliło, iż w § 4 ust. 4 uchwały, Rada Gminy Zakrzewo postanowiła cyt.: „Dodatkowe informacje, o których mowa w ust. 3 zawierają dane o miejscu zamieszkania tego ucznia ustalone na podstawie oświadczenia rodziców o miejscu zamieszkania. Wzór oświadczenia stanowi załącznik Nr 6 do uchwały” W załączniku Nr 6 do uchwały Rada ustaliła wzór takiego oświadczenia. Wzór zawiera w swojej treści miejsce na wypełnienie danych osobowych rodziców/opiekuna prawnego dziecka takich jak: imię i nazwisko, nr dowodu osobistego.

Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowania wykraczają poza zakres kompetencji wyznaczony art. 38 ust. 1 UFZO, do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Ustanowienie w akcie prawa miejscowego zobowiązania rodzica/opiekuna prawnego do złożenia pisemnego oświadczenia o miejscu zamieszkania dziecka „danych o dziecku” oraz nr dowodu osobistego nie mieści się w trybie udzielania i rozliczania dotacji oraz w trybie przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Zapisy te nakładają bowiem na podmiot trzeci, tj. rodziców/opiekunów prawnych dziecka, nie będących adresatami prawa miejscowego, stanowionego na podstawie art. 38 ust. 1 UFZO, obowiązki, które nie wynikają z przepisów ustawy.

Kolegium Izby podkreśla, że powyższa uchwała jest aktem prawa miejscowego o zakresie obowiązywania ograniczonym do obszaru działania organów, które go ustanowiły, skierowanym do placówek oświatowych określonych w uchwale, tj. prowadzonych na terenie Gminy Zakrzewo. Rada Gminy nie posiada zatem kompetencji do nakładania obowiązku wymogu składania pisemnych oświadczeń na mieszkańców innych gmin, których dzieci uczą się w placówkach oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Zakrzewo.

Ponadto w załączniku Nr 6 do uchwały zapisano cyt.: „Ja niżej podpisany, legitymujący się dowodem osobistym o numerze ,wydanym przez,świadomy odpowiedzialności karnej za

składanie fałszywych oświadczeń, oświadczam, że powyższe dane są zgodne z prawdą”. Oświadczenie zawiera rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Zgodnie z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 385) - zwanej dalej kk, odpowiedzialność karną ponosi ten, kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Warunkiem odpowiedzialności jest ponadto, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 § 2 § 6 kk). Ze wskazanych przepisów wyraźnie wynika, iż odpowiedzialności karnej może podlegać - po wypełnieniu przesłanek z art. 233 kk - wyłącznie osoba składająca zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jak też osoba składająca oświadczenie, o ile przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Brak jest zatem upoważnienia ustawowego do zawarcia w wyżej wymienionym załączniku pouczenia o odpowiedzialności karnej. Odpowiedzialność za złożenie fałszywego oświadczenia musi być przewidziana w ustawie, na podstawie której jest ona składana.

W § 5 ust. 6 uchwały Rada Gminy postanowiła cyt.: „Organ dotujący ma prawo żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień do złożonych przez organ prowadzący rozliczeń dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie Wójta Gminy do żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień pozostawia swobodę organowi wykonawczemu w ustaleniu zakresu oczekiwanych informacji i wyjaśnień dotyczących wykorzystania dotacji poprzez umożliwienie żądania nieokreślonych informacji i wyjaśnień, co wykracza poza zakres upoważnień ustawowych. Zgodnie z przytoczonym powyżej art. 38 ust. 1 UFZO to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania. Przyjęte przez Radę zapisy, dotyczące dodatkowych informacji i wyjaśnień, pozostawiają katalog otwartym, co powoduje, że podmiot otrzymujący dotację nie wie, jakie dodatkowe informacje i wyjaśnienia mogą być od niego wymagane. W orzecznictwie stwierdza się, że uchwały stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania czytelne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20).

Choć organy jednostek samorządu terytorialnego mają szeroki oraz konstytucyjnie zagwarantowany i sądowo chroniony zakres samodzielności, to w dziedzinie finansów publicznych organy te mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami. Cytując za orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r. K 1/96 - OTK 1997 Nr 1, poz. 29 należy stwierdzić, że „w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. (...) Znajdujemy się bowiem na gruncie prawa publicznego - gdzie obowiązuje zasada, iż dozwolone jest to, na co ustawa zezwala.”.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (lub ich części) zaliczyć należy m.in. naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (tak np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Dalej Kolegium Izby ustaliło, iż w § 12 badanej uchwały uregulowano termin jej wejścia w życie, wskazując (cyt.): „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2025 r.”.

Zasady wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego normuje art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu, 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Konstruując akt prawa miejscowego należy mieć również na względzie regulacje rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Stosownie do § 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 stanowiących przez Radę Gminy, 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.

Analiza zapisu § 12 badanej uchwały prowadzi do wniosku, że organ stanowiący wprowadził w nim dwie, rozłączne regulacje w zakresie wejścia w życie. Pierwsza z nich stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, co nastąpiło w dniu 9 lipca 2025 r. (poz. 3500) i oznacza wejście w życie z dniem 24 lipca 2025 r., bowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Druga zaś regulacja § 12 badanej uchwały stanowi, że nabiera ona mocy obowiązującej od dnia 1 kwietnia 2025 r.

Skoro zatem w § 12 uchwały zawarto dwie różne daty, to przepis ten jest niewątpliwie wewnętrznie sprzeczny, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części zapisu. Akt prawny nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie. Stanowisko takie prezentuje również orzecznictwo sądowe, np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., sygn. K 14/95, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. I PZP 12/96, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II FSK 1271/19 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2020 r., sygn. VIII SA/Wa 414/20.

Wadliwość aktu prawa miejscowego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Stąd wystarczającym, w ocenie Kolegium, było stwierdzenie nieważności wyłącznie wadliwych regulacji, tj. § 4 ust. 4 uchwały, załącznika Nr 6 do uchwały, § 5 ust. 6 uchwały oraz § 12 w zakresie słów „z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2025 r.”.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę na konieczność przestrzegania w uchwałach stanowiących prawo miejscowe, podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad jasności treści norm stanowionego prawa. W kontekście powyższego wskazać należy, iż w badanej uchwale w § 5 ust. 2 pkt 4 zapisano „wydatki poniesione z dotacji na wynagrodzenia nie przekraczają limitu wydatków określonych w art. 35 ust. 1 pkt 1a) i 1aa)” - w przepisie tym wskazanym byłoby dodać „ustawy”, przepis § 5 ust. 3 jest niedokończony. W § 4 uchwały zastosowano błędną numerację jednostki redakcyjnej (ustępów).

Mając na względzie powyższe ustalenia Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Maciej Słomiński