



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 stycznia 2017 r.

Poz. 361

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 835/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 lutego 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

Anna Moskała
Magdalena Jankowska-Szostak
Jerzy Strzebinczyk (sprawozdawca)

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III Halina Roslan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 5 lutego 2015 r.

sprawy ze skargi D. M.

na uchwałę Rady Miejskiej Dzierżoniów

z dnia 30 czerwca 2014 r. Nr LI/336/14

w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przeszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

I. stwierdza nieważność przepisów: § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Dzierżoniów na rzecz strony skarżącej 557 zł (pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) kosztów postępowania;

IV. orzeka, że przepisy zaskarżonej uchwały wymienione w punkcie I nie podlegają wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.

Uzasadnienie

I

1. W dniu 30 czerwca 2014 r. Rada Miejska Dzierżoniowa podjęła uchwałę opisaną w sentencji niniejszego wyroku.

2. Pismem datowanym na dzień 22 sierpnia 2014 r. skarżąca (w niniejszej sprawie) – działając w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz. U. z 2013, poz. 594

ze zm.; dalej „u.s.g.”) – wezwała Radę do usunięcia naruszenia prawa, upatrując niezgodności z prawem następujących przepisów: § 3 ust. 2 uchwały, o której mowa w punkcie 1 niniejszej części uzasadnienia wyroku; § 4 ust. 3 oraz § 8 ust. 2 tej uchwały.

3. Wezwanie to pozostało bez odpowiedzi.

II

W przedstawionym stanie faktycznym profesjonalny pełnomocnik wystosował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę (terminowo – pismo z dnia 21 października 2014 r.), w których sformułował następujące zarzuty naruszenia prawa materialnego, pod adresem uchwały, której postanowienia stanowią przedmiot sporu między stronami:

1) art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.; powoływanej dalej jako „ustawa oświatowa”) w związku z art. 40 ust. 1 u.s.g. i art. 7, art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP – polegające na przyjęciu w § 3 ust. 2 kwestionowanej uchwały pomniejszenia dotacji oświatowej dla przedszkoli niepublicznych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie bez podstawy prawnej, ale także w sposób dyskryminujący przedszkola niepubliczne w stosunku do publicznych;

2) art. 90 ust. 1-3 ustawy oświatowej w związku z art. 90 ust. 4 tej samej ustawy i art. 7 Konstytucji RP – polegające na przyjęciu w § 4 ust. 3 skarżonej uchwały (dla potrzeb obliczania wysokości należnej dotacji oświatowej) liczby uczniów innej niż rzeczywista, wbrew sposobowi obliczania wysokości dotacji uregulowanemu w art. 90 ust. 1-3 ustawy oświatowej i bez podstawy prawnej;

3) art. 90 ust. 3g ustawy oświatowej w związku z art. 90 ust. 4 tej samej ustawy i art. 7 Konstytucji RP – polegające na przyjęciu w § 8 ust. 2 uchwały poddawanej kontroli Sądu w niniejszej sprawie możliwości uprawnienia do prowadzenia kontroli, o której mowa w art. 90 ust. 3e-3g ustawy oświatowej przez osoby niebędące pracownikami organów gminy.

Na kanwie tak ujętych zarzutów zażądano stwierdzenia zaskarżonej uchwały w całości i zasądzenia kosztów.

W pierwszej części uzasadnienia skargi przedstawiono zagadnienie jej dopuszczalności. W tym zakresie opisano dotychczasowy tok podejmowanych czynności (patrz część I niniejszego uzasadnienia) i zaakcentowano, że zaskarżone zapisy przyjęte w spornej uchwale naruszają interes skarżącej, jako osoby prowadzącej (organu prowadzącego) w Dzierżoniowie niepubliczne Przedszkole Językowe – Europejska Akademia Dziecka.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu skargi jej autor podkreślił, że – w świetle delegacji przewidzianej w art. 90 ust. 4 ustawy oświatowej – organ stanowiący gminy nie posiada uprawnień do modyfikowania sposobu ustalania wysokości dotacji oświatowej. Delegacja ta nie obejmuje wprowadzania zapisów ograniczających prawa do dotacji.

Uzasadnienie drugiego zarzutu skargi polega w istocie na jego werbalnym poszerzeniu i wskazaniu przykładów, kiedy to zwiększając liczbę wychowanków przedszkola w okresie wakacyjnym (co jest rzekomo powszechne w związku z zaprzestaniem w tym czasie działalności przez przedszkola publiczne) skarżąca miałyby otrzymać dotację według liczby wychowanków z czerwca (a więc z okresu przedwakacyjnego).

W ramach uzasadnienia ostatniego zarzutu skargi wyrażono zapatrywanie, że czynności kontrolne mogą być wykonywane wyłącznie przez organy jednostek samorządu terytorialnego, albowiem tylko organy jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione do przetwarzania danych osobowych, który to proces jest związany z samymi czynnościami kontrolnymi.

Wniosek o stwierdzenie nieważności całej uchwały motywowano – ogólnikowo – „zakresem” i „znacznym ciężarem” wytkniętych w skardze naruszeń prawa materialnego oraz „skutkami” (bliżej nieokreślonymi), jakie miałyby ona wywołać.

III

W odpowiedzi strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi, uznając wszystkie, sformułowane w niej, zarzuty za niezasadne i cytując przepisy, które wchodzą w rachubę przy dokonywaniu takiej oceny.

Pierwszy zarzut skargi uznano za niezrozumiały, a przywołując art. 14 ust. 1 noweli z dnia 13 czerwca 2013 r. do ustawy oświatowej (Dz. U. poz. 827 ze zm.) skonkludowano, iż brzmienie kwestionowanego fragmentu § 3 ust. 2 uchwały jest zbieżne z zapisem ustawowym.

W zakresie drugiego zarzutu powołano się na odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej na interpelację poselską Nr 10222 zgłoszoną w sprawie dotacji za miesiące wakacyjne, a także na wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r. (II GSK 89/13).

Co do ostatniego zarzutu strona przeciwna wskazała na przepis art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (jednolity tekst: Dz. U. z 2014 r., poz. 1182), wywodząc, że na kanwie rozwiązań tam przyjętych, a także postanowień art. 90 ust. 3e-3g ustawy oświatowej, dopuszczalne jest przekazanie uprawnień kontrolnych osobom trzecim. Zapis przyjęty w § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały odpowiada zatem prawu.

IV

W pisemnej ripocie do odpowiedzi na skargę (z dnia 23 grudnia 2014 r.) pełnomocnik strony skarżącej podtrzymał wszystkie zarzuty skargi.

Autor pisma, o którym teraz mowa, zmienił jednak prawną kwalifikację dla uzasadnienia pierwszego zarzutu. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych oraz stanowisko doktryny prawnej, zarzucił mianowicie, iż w akcie prawa miejscowego nie należy powtarzać przepisów ustawy upoważniającej, ani przepisów innych aktów prawnych. Kwestionowany fragment zapisu przyjętego w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały narusza więc reguły przyjęte w § 115 i w § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; przywoływane dalej jako „zasady techniki prawodawczej”).

W odniesieniu do drugiego zarzutu skargi ponownie podkreślono specyficzną sytuację przedszkoli niepublicznych w okresie wakacyjnym. Mianem nadużycia określono zaś powołanie się przez organ (w odpowiedzi na skargę) na wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r. (II GSK 89/13), albowiem orzeczenie to zapadło w zupełnie innych realiach stanu faktycznego niż okoliczności niniejszej sprawy.

W zakresie ostatniego zarzutu ograniczono się we wspomnianej „ripocie” do podtrzymania dotychczasowego stanowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

V

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich – jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – także aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., powoływanej w dalszych wywodach jako „p.p.s.a.”). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Uwzględniając przywołane zasady i kryteria oceny sądowej dokonywanej w tego rodzaju sprawach (co niniejsza), trzeba jednoznacznie uznać za uzasadnione wyłącznie dwa pierwsze zarzuty sformułowane w skardze.

VI

Pierwszy z zarzutów dotyczył następującego fragmentu § 3 ust. 2 kontrolowanej przez Sąd uchwały: „Dotacja dla niepublicznych przedszkoli przyznawana jest na każdego ucznia w wysokości równej 75 % ustalonych w budżecie miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, ...” (celowe podkreślenie składu orzekającego).

Strona skarżąca upatrywała pierwotnie – w podkreślonym „pomniejszeniu” dotacji – naruszenia polegającego na dyskryminacji przedszkoli niepublicznych, co miało pozostać w sprzeczności z przepisami 90 ust. 4 ustawy oświatowej w związku z art. 40 ust. 1 u.s.g. i art. 7, art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Tak argumentowany zarzut nie zasługiwałby na uwzględnienie. Trafnie bowiem wskazano w odpowiedzi na skargę, iż – na podstawie art. 14 ust. 1 noweli z dnia 13 czerwca 2013 r. do ustawy oświatowej – analizowane dotacje przyznawane są już obecnie z identycznym „pomniejszeniem” (ostatnio przywołany przepis posiada – w interesującym nas fragmencie – brzmienie dosłownie przywołane w zakwestionowanej części § 3 ust. 2 sprornej uchwały).

Trzeba się jednak zgodzić z dodatkową argumentacją pełnomocnika skarżącej, w myśl której niedopuszczalne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Stanowi to bowiem naruszenie jednoznacznie sformułowanego w tym zakresie zakazu (§ 118 w związku z § 143 załącznika do zasad techniki prawodawczej). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym i w literaturze przedmiotu jednoznacznie przyjęto, że naruszenie tego zakazu trzeba kwalifikować jako istotne, co – w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a – obligowało skład orzekający do stwierdzenia nieważności § 3 ust. 2 uchwały poddanej kontroli Sądu (punkt I wyroku).

VII

Na uwzględnienie zasługiwał również drugi zarzut strony skarżącej, dotyczący następującego postanowienia przyjętego przez organ stanowiący gminy w § 4: „3. Dotacje za miesiące wakacyjne: lipiec i sierpień ustala się na podstawie liczby uczniów uczęszczających do niepublicznej szkoły, gimnazjum przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego w czerwcu.”

Nie można zasadnie kwestionować tego, że cytowany zapis pozostaje w oczywistej sprzeczności z regułą przyjętą w art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej, stosownie do której, podstawę dotacji stanowi planowana liczba uczniów (wychowanków), podana organowi właściwemu do udzielenia dotacji „nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Zapis ten obliguje zatem osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole do wyprzedzającego planowania stanu osobowego wychowanków, także w okresie miesięcy wakacyjnych.

W ocenie Sądu, jednoznacznie w swoje treści, przytoczonemu postanowieniu przepisu rangi ustawowej, nie można skutecznie przeciwstawić – jak to uczyniono w odpowiedzi na skargę – ministerialnego wyjaśnienia, udzielonego w odpowiedzi na interpelację poselską.

Wobec oczywistej sprzeczności z art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej – co trzeba zakwalifikować jako kolejne, istotne naruszenie prawa – Sąd był również zobowiązany do stwierdzenia nieważności § 4 ust. 3 skarżonej uchwały (punkt I wyroku).

VIII

W pozostałym zakresie skarga okazała się niezasadna, czemu Sąd dał wyraz w punkcie II sentencji wyroku. Chodzi o dwie kwestie.

1. Przepis w art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych przewiduje następujące reguły szczególne: „1. Administrator danych może powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzanie danych. 2. Podmiot o którym mowa w ust. 1, może przetwarzać dane wyłącznie w zakresie i celu przewidzianym w umowie. 3. Podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany przed rozpoczęciem przetwarzania danych podjąć środki zabezpieczające zbiór danych, o którym mowa w art. 36-39, oraz spełniać wymagania określone w przepisach, o których mowa w art. 39a. W zakresie przestrzegania tych przepisów podmiot ponosi odpowiedzialność jako administrator danych. 4. W przypadkach, o których mowa w ust. 1-3, odpowiedzialność za przestrzeganie przepisów niniejszej ustawy spoczywa na administratorze danych, co nie wyłącza odpowiedzialności podmiotu, który zawarł umowę, za przetwarzanie danych niezgodnie z tą umową. 5. Do kontroli zgodności przetwarzania danych przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, z przepisami o ochronie danych osobowych stosuje się odpowiednio przepisy art. 14-19.”

W kontekście przywołanych uregulowań prawnych, rację trzeba przyznać stronie przeciwnej, kiedy upatruje uzasadnienia w cytowanym przepisie dla – kwestionowanego przez skarżącą – § 8 ust. 2 uchwały stanowiącej przedmiot niniejszego sporu sądowego, w brzmieniu: „Kontrola (chodzi o kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji, co wynika wprost z postanowienia ust. 1 w § 8 – konieczna uwaga Sądu) przeprowadzana jest na podstawie imiennego upoważnienia wystawionego przez Burmistrza, w którym wskazuje się kontrolowany podmiot, osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli, szacunkowy czas trwania kontroli, zakres i okres objęty kontrolą.”

Powierzenie przez organ gminy (administratora) przetwarzania danych przez osobę trzecią (niekoniecznie przez jednostkę organizacyjną samej gminy lub jej pracownika) zostało przecież jednoznacznie dopuszczone przez centralnego prawodawcę w art. 31 ust. 1 ustawy o danych osobowych. Instrumenty prawidłowego przetwarzania danych przez osobę trzecią, normy mające zabezpieczać ten proces oraz instrumenty kontroli zgodnego z przepisami realizowania przetwarzania danych przez osobę trzecią określono zaś w art. 31 ust. 2-5 tej samej ustawy.

Skoro kwestionowany przepis uchwały odpowiada prawu, nie można podzielać zastrzeżeń sformułowanych przez stronę. W tym zakresie należało więc skargę oddalić.

2. Za całkowicie bezzasadne, bo nie znajdujące żadnego oparcia w prawie, trzeba było też uznać żądanie stwierdzenia nieważności całej uchwały. Co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze dlatego, że ostatni ze szczegółowych zarzutów został w skardze postawiony bez oparcia normatywnego, co wywiedziono w poprzednim punkcie niniejszej części uzasadnienia.

Po drugie z tej przyczyny, że uprawnienia do zaskarżenia uchwały wywodzone z art. 101 ust. 1 u.s.g. ograniczają się wyłącznie do tych jej postanowień, które naruszają interes skarżącej. Skład orzekający Sądu uznał, że wskazane w skardze, konkretne przepisy uchwały pozostają w oczywistym związku z interesem skarżącej, jako osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole i w tym tylko zakresie dokonał kontroli uchwały. Z drugiej strony, dobitnego podkreślenia wymaga, że skarżąca nie należy do kręgu podmiotów, w kompetencji których pozostaje stworzona przez ustawodawcę możliwość podejmowania działań kontrolnych w stosunku do każdego aktu jednostek samorządu terytorialnego.

Z tych względów, również to żądanie podlegało oddaleniu.

IX

O kosztach (punkt III wyroku) orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. Na ogólną kwotę 557 zł składają się przy tym: 300 zł (uiszczone przez skarżącą tytułem wpisu sądowego), 240 zł kosztów zastępstwa procesowego, zasądzonych na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 lit. „c” rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego stanowiącego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490) oraz 17 zł (opłata skarbową od pełnomocnictwa).

X

Rozstrzygnięcie pomieszczone w punkcie IV jest zgodne z dyspozycją art. 152 p.p.s.a.