



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 15 października 2015 r.

Poz. 8303

UCHWAŁA NR 17.188.2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 28 lipca 2015 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części Uchwały Nr VIII/43/2015 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 29 czerwca 2015r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Jedlińsk oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 z późn.zm.) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**, uchwała co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr VIII/43/2015 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 29 czerwca 2015 r., w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Jedlińsk oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania w części dotyczącej §3, §1 załącznika Nr 1 do uchwały Nr VIII/43/2015, § 4, § 5 ust.4, § 6 ust 1, § 6 ust. 7 pkt 4 wymienionego załącznika oraz załącznika nr 2 (informacja o faktycznej liczbie uczniów w części uwagi) z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 90 ust 4 w związku z art. 90 ust 3e i 3f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.), art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197 poz. 1172 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Jedlińsk prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Przewodniczący Kolegium

Wojciech Tarnowski

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/43/2015 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Jedlińsk oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w dniu 6 lipca 2015 r.

Badając ww. uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej ustaliło i zważyło, co następuje:

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Gminy Jedlińsk wskazała m.in. art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, między innymi dla przedszkoli niepublicznych oraz osób prowadzących wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Porównując tytuł badanej uchwały z cytowanym przepisem należy wskazać, iż Rada Gminy Jedlińsk pominęła tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania dotacji.

W §3 badanej uchwały Rada Gminy Jedlińsk ustaliła iż „uchwała wchodzi w życie z dniem opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą obowiązującą od 1 lipca 2015 r.”.

W rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Ma bowiem charakter normatywny i generalny oraz jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jednocześnie art. 42 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197 poz. 1172 z późn. zm.). Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich publikacja w sposób określony w art. 4 ust. 1 ww. ustawy. Przepis ten stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z powyższego wynika, iż w analizowanym przypadku Rada Gminy swoim działaniem bezpodstawnie skróciła ustawowy czternastodniowy termin wejścia w życie badanego aktu, co jest istotnie sprzeczne z obowiązującym przytoczonym powyżej przepisem prawa.

W §1 Załącznika Nr 1 do uchwały Rady Gminy Jedlińsk Nr VIII/43/2015 zamieszczona została następująca regulacja: „Podstawą obliczenia miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia jest uchwała budżetowa Rady Gminy Jedlińsk oraz dokumenty otrzymane przez Gminę Jedlińsk od ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Jedlińsk”.

Cytowany zapis jest bezzasadny, gdyż może wprowadzić w błąd i sugerować adresatom uchwały, inny system dotowania przedszkoli niż wynikający z przepisów ustawy o systemie oświaty. Podstawa obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego została uregulowana w §2 wymienionego Załącznika Nr 1.

W §4 Załącznika Nr 1 uregulowano kwestię informacji o faktycznej liczbie uczniów składanej przez organ prowadzący przedszkole czy też inną formę wychowania przedszkolnego. Z załącznika wymienionego w tym paragrafie wynika, iż do informacji o faktycznej liczbie uczniów powinna być dołączona lista uczniów zawierająca podstawowe dane osobowe, w tym: datę urodzenia oraz miejsce zamieszkania i zameldowania dziecka. Oświadczenie dla dzieci, których miejsce zamieszkania jest inne niż miejsce zameldowania powinno być aktualizowane przy zmianie miejsca zamieszkania lub raz w roku do 31 grudnia.

Zapisy o zamieszczeniu takich danych osobowych jak: imię i nazwisko, data urodzenia i adres zamieszkania istotnie naruszają art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, przetwarzanie danych osobowych powinno być adekwatne w stosunku do celów w jakich są przetwarzane. W rozpatrywanym przypadku od dotowanej jednostki można żądać tylko takich danych, które są niezbędne do ustalenia wielkości dotacji. Takimi danymi wymaganymi w przepisach ustawy, niezbędnymi do ustalenia wielkości dotacji jest planowana liczba uczniów, którzy będą uczęszczać do przedszkola, czy też innej formy wychowania przedszkolnego. Upoważnienia do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych uczniów nie można interpretować rozszerzająco w ten sposób, aby zobowiązać beneficjenta dotacji do składania informacji obejmujących imiona

i nazwiska oraz inne dane osobowe poszczególnych dzieci. Ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji (art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty). Składanie danych osobowych w informacji o faktycznej liczbie uczniów nie mieści się w ramach prowadzonej kontroli. Nie może więc budzić wątpliwości, że przetwarzanie danych poza prowadzoną kontrolą, nie znajduje upoważnienia ustawowego. Podobne stanowisko w kwestii żądania przez gminę danych osobowych, zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku o sygn. akt SA/Gd 245/12 z dnia 12 maja 2012 r. Zdaniem Sądu „Żądanie udostępniania danych osobowych w każdym przypadku powinno opierać się na stosownej podstawie prawnej”.

W §5 ust. 4 Załącznika Nr 1, Rada Gminy Jedlińsk zamieściła regulację następującej treści: „Rozliczenie dotacji rocznej nie pozbawia Gminy Jedlińsk możliwości dochodzenia zwrotu dotacji i odsetek liczonych, jak od zaległości podatkowych na zasadach określonych w art. 252 ustawy o finansach publicznych, jeśli w wyniku kontroli zostanie ustalone, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu gminy zostały określone w ustawie o finansach publicznych w art. 251 i 252. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już uregulowane w powszechnie obowiązujących przepisach. Tego rodzaju powtórzenia są nie tylko normatywnie zbędne ale ich modyfikacja może prowadzić do zmiany intencji ustawodawcy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. W wyroku NSA z dnia 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02, Sąd wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Powyższa uwaga dotyczy również zapisu zamieszczonego w § 6 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały. Zgodnie z nim „Gminie przysługuje prawo kontroli faktycznej liczby uczniów wykazanych w informacjach o których mowa w § 4, prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie pokrywania wydatków bieżących na kształcenie, wychowanie i opiekę w tym profilaktykę społeczną, a także terminów rozliczania dotacji, sposobu dokumentowania i rozliczania dotacji”.

Tymczasem zgodnie z ustawą (art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty) organ gminy jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez uprawniony podmiot. Skoro uprawnienie do kontroli wynika z mocy ustawy to tym samym nie podlega regulacji w drodze uchwały rady. W myśl art.90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb i zakres kontroli.

Ponadto Rada nie była uprawniona do zamieszczenia zapisu, zgodnie z którym kontrolujący mają prawo wstępu na teren kontrolowanego podmiotu, w tym swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń związanych z przedmiotem kontroli – § 6 ust. 7 pkt 4 Załącznika Nr 1 do uchwały. Z art. 90 ust 3f ustawy o systemie oświaty, wynika bowiem, iż „osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e mają prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego.” Jak już wcześniej wskazano w uzasadnieniu, rada nie była uprawniona do modyfikacji zapisów rangi ustawowej.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż badana uchwała stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie upoważnienia ustawowego i wprowadzającym regulacje powszechnie obowiązujące na terenie gminy. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie § 135 oraz § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. poz.908) w związku z § 143 cytowanego Rozporządzenia. W myśl §135 w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie o którym mowa w § 134 pkt 1, a mianowicie: „podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw”.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.