



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 22 lutego 2017 r.

Poz. 717

UCHWAŁA NR 022/P212/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 19 stycznia 2017 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 80 ust. 2, 2b, 3 i 4, art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.) oraz art. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 oraz art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXVII/667/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miasta Gdyni oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

1. orzeka nieważność:

- § 3 ust. 1 - 3 załącznika Nr 1 do badanej uchwały,
- wzoru nr 2 i wzoru nr 4 do załącznika Nr 1 do badanej uchwały,

2. stwierdza nieistotne naruszenie prawa polegające na nieprecyzyjnym określeniu w § 5 ust. 1 i ust. 7 badanej uchwały kręgu placówek oświatowych zobowiązanych do złożenia wniosku o udzielenie dotacji w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 21 grudnia 2016 r. Rada Miasta Gdyni podjęła uchwałę Nr XXVII/667/16 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miasta Gdyni oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 29 grudnia 2016 r., zaś w dniu 19 stycznia 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

W § 3 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miasta Gdyni postanowiła, że:

„1. Dla ustalenia wysokości dotacji na dany miesiąc organ prowadzący dotowaną placówkę wprowadza do systemu ODPN (*programu informatycznego stosowanego przez gminę do obsługi dotacji dla placówek dotowanych – dop. wł.*) informację o faktycznej liczbie uczniów według stanu na dzień 10 danego miesiąca, a także dane o uczniach obejmujące imię i nazwisko, nr PESEL, adres zamieszkania i zameldowania i przekazuje do urzędu w terminie do 15 każdego miesiąca w postaci listy zbiorczej, zgodnie ze wzorem nr 2 z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Dla ustalenia wysokości dotacji za miesiąc grudzień organ prowadzący dotowaną placówkę wprowadza do systemu ODPN (*programu informatycznego stosowanego przez gminę do obsługi dotacji dla placówek dotowanych – dop. wł.*) informację o faktycznej liczbie uczniów według stanu na dzień 5 grudnia, a także dane o uczniach obejmujące imię i nazwisko, nr PESEL, adres zamieszkania i zameldowania, i przekazuje do urzędu w terminie do 8 grudnia w postaci listy zbiorczej, zgodnie ze wzorem nr 2.

3. W przypadku gdy do oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego przyjęte zostało dziecko spoza gminy organ prowadzący dołącza do informacji o liczbie uczniów oświadczenie rodziców potwierdzające miejsce zamieszkania, zgodnie ze wzorem nr 4.”

Wymieniony wyżej wzór nr 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały określający zakres comiesięcznej informacji o liczbie uczniów zawiera m.in. tabelę „Imienna lista uczniów” zgodnie z którą należy podać w odniesieniu do każdego ucznia: imię i nazwisko, Nr PESEL, adres zamieszkania i adres zameldowania.

Wzór nr 4 stanowiący „Oświadczenie” rodzica/opiekuna ucznia zawiera: imię i nazwisko dziecka, Nr PESEL (lub datę urodzenia), informację o obecnym miejscu zamieszkania dziecka. W treści oświadczenia zawarty jest też cel złożenia oświadczenia „naliczenie dotacji placówce wychowania przedszkolnego oraz zwrot kosztu tej dotacji Gminie Miasta Gdyni.”.

Analizując treść zapisów Kolegium tut. Izby uznało, że postanowienia Rady Miasta zawarte w § 3 ust. 1 i 2 załącznika Nr 1 do badanej uchwały i w wyżej wymienionych wzorach do załącznika Nr 1 w sposób istotny naruszają przepisy wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b tego artykułu ustawy, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Przewyższy przepis odnosi się do ustalania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek publicznych. Tożsamy tryb udzielania i rozliczania dotacji, ale dla przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych przewidziany został w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Działając na podstawie przywołanych przepisów Rada Miasta podjęła badaną uchwałę, na mocy której dotowane placówki zostały zobowiązane do przekazywania danych w systemie informatycznym stosowanym przez gminę do obsługi dotacji placówek dotowanych, poprzez wprowadzenie danych do systemu ODPN oraz w wersji pisemnej w postaci listy zbiorczej. Ze wskazanych zapisów jednoznacznie wynika, że dla skuteczności złożenia powyższej informacji niezbędne jest wykorzystanie przez placówkę oświatową systemu informatycznego dostarczonego przez gminę. Jednostka dotowana nie ma możliwości przekazania informacji wyłącznie w wersji tradycyjnej – pisemnej.

Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt P 25/06 stwierdził, między innymi, że wykorzystywanie najnowszych zdobyczy techniki, w tym elektronicznej transmisji danych, jest zasadne i czasami wręcz konieczne dla ułatwienia wykonywania obowiązków informatyzacyjnych nałożonych przez ustawodawcę. Prawodawca powinien nie tylko kierować się unowocześnianiem sposobu przesyłania i wymiany danych, ale także pamiętać o stworzeniu innych procedur, które mogłyby być stosowane w sytuacjach obiektywnie wykazanej wyższej konieczności.

Mając zatem na uwadze rozważania zawarte w przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzić należy, że ustanowiony w uchwale obowiązek przekazywania informacji przez dotowane placówki wyłącznie w drodze elektronicznej, narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności, z uwagi na niezapewnienie alternatywnych sposobów przedkładania informacji. W ocenie Kolegium tut. Izby Rada Miasta uchwalając ww. przepis naruszyła zasadę demokratycznego państwa prawa, poprzez niezagwarantowanie adresatom tej normy możliwości dostosowania się do sytuacji szczególnych, będących obiektywnie poza zakresem możliwości ich oddziaływania. Nie może być uznane za adekwatne i racjonalne rozwiązanie, które arbitralnie kształtuje powinność podmiotów dotowanych, nie uwzględniając zagrożeń, które potencjalnie stwarzać mogą ryzyko pozbawienia tych podmiotów możliwości realizacji ich uprawnień. Jest to szczególnie istotne z tego względu, że informacje, które mają być przekazywane za pomocą systemu informatycznego, warunkują otrzymanie dotacji. Uzależnienie możliwości uzyskania określonego uprawnienia od niepewnego działania systemu informatycznego, bez możliwości zagwarantowania innych, alternatywnych sposobów komunikowania się z jednostką samorządu terytorialnego, stanowi naruszenie prawa. Pogląd taki wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 lipca 2014 r. (sygn. akt ISA/Gd 649/14) oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia

2016 r. (sygn. akt II GSK 2612/14) Przedmiotowe zapisy w uchwale obarczone są zatem wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Dokonując analizy postanowień badanej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że postanowienia zawarte w § 3 załącznika Nr 1 do badanej uchwały, w ust. 1 i 2, a także w ust. 3 tego paragrafu oraz we wzorach nr 2 i nr 4, wykraczają poza kompetencje Rady Miasta wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4, a także naruszają przepisy prawa w zakresie ochrony danych osobowych zawarte w ustawie o ochronie danych osobowych.

Z ww. przepisów wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, 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. Ponadto organy jednostek samorządu terytorialnego w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji przez szkoły, przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego i placówki, mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek.

Zatem ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów placówek oświatowych dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania przyznanych dotacji, a nie sytuacji związanych z planowaniem, przyznawaniem oraz rozliczaniem dotacji.

Wyżej wymieniony zapis dotyczący wymogu podawania danych osobowych uczniów przedszkoli jest ponadto, w ocenie Kolegium tut. Izby, niezgodny z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych.

Z art. 1 powyższej ustawy wynika bowiem, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych (ust. 1), a przetwarzanie tych danych może mieć miejsce jedynie w zakresie i trybie określonym ustawą (ust. 2). Przy czym zgodnie z art. 6 ust. 1 w/w ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Z kolei art. 51 Konstytucji RP stanowi, iż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (ust. 1). Władze publiczne natomiast nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2). Ponadto zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa (ust. 5).

W tym miejscu wskazać należy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r. (sygn. K 32/04), w którym stwierdzono, że minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przepisy, które ingerują w sferę prywatności przeszły test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. (...) Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu (zob. uzasadnienie wyroku z 3 października 2000 r. w sprawie sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188, s. 1003 i 1004).”

Z uwagi na to, że żaden z przepisów ustawy o systemie oświaty nie upoważnia rady gminy do podejmowania aktu prawa miejscowego i żądania przedkładania jakichkolwiek danych osobowych uczniów w innych celach niż przeprowadzenie kontroli, a ponadto pozyskiwanie tych danych w sposób określony w badanej uchwale nie jest zgodne z zasadami: celowości i adekwatności, wyrażonymi w art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o ochronie danych osobowych, wskazane zapisy uchwały obarczone są wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Podobne stanowisko w kwestii żądania przez gminę danych osobowych zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 15 maja 2012r. sygn. akt. I SA/Gd 245/12. Zdaniem Sądu „Żądanie udostępnienia danych osobowych w każdym przypadku powinno opierać się na stosownej podstawie prawnej.” Stąd należy ocenić, że kwestionowana regulacja w ww. zakresie ustanowiona została bez upoważnienia ustawowego, niezbędnego dla nałożenia tego rodzaju obowiązków. Zdaniem Sądu „należy wskazać na treść art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1a-3b, mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania

dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek, a także na treść art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty, wedle którego organy, o których mowa w ust. 3e w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez przedszkola mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych przedszkoli. Ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów tych przedszkoli dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez przedszkola. Nie może więc budzić wątpliwości, że przetwarzanie danych poza prowadzoną kontrolą nie znajduje upoważnienia ustawowego.”

Zdaniem Kolegium tut. Izby w niniejszym przypadku nie mogły mieć również zastosowania przepisy art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych. Z przepisów tych wynika, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (pkt 2) lub jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego (pkt 4). Powyższe przesłanki warunkujące legalność przetwarzania danych osobowych uczniów nie występowały w przypadku badanej uchwały, bowiem nie został spełniony warunek „niezbędności” pozyskania tych danych.

Zdaniem Kolegium Izby analizując pojęcie „niezbędności” przede wszystkim trzeba mieć na względzie konieczność działania (konieczność przetwarzania danych osobowych), bez którego nie jest możliwa realizacja uprawnienia lub obowiązku, czy zadania nałożonego przepisami prawa na określony podmiot dla dobra publicznego. Utrudnienia w realizacji tych zadań, nawet o znacznym stopniu, nie czynią niezbędnym przetwarzania danych osobowych. Dopiero całkowita niemożność realizacji zadań implikuje niezbędność, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych.

W związku z tym Kolegium tut. Izby orzekło o nieważności § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały oraz wzorów nr 2 i nr 4. Wzór nr 2 do Załącznika Nr 1 w tabeli „Informacja o liczbie uczniów” zawiera wyłącznie dane liczbowe jednakże z uwagi na dodatkową tabelę „Imienna lista uczniów” oraz unieważnienie w całości ust. 1 i 2 § 3 podlegał unieważnieniu w całości.

Analiza § 5 uchwały, zdaniem Kolegium tut. Izby, prowadzi do wniosku, że warunkiem złożenia wniosku o udzielenie dotacji do dnia 30 września roku poprzedzającego rok jej udzielenia, zostały objęte wszystkie szkoły, przedszkola oraz inne formy wychowania przedszkolnego działające na terenie miasta Gdyni, tj. publiczne i niepubliczne.

Tymczasem z art. 80 ust. 2 zd. 1, 2b zd. 1 i 3 zd. 1 ustawy o systemie oświaty nie wynika, aby publiczne szkoły, przedszkola oraz inne formy wychowania przedszkolnego (prowadzone przez inny podmiot niż gmina) zostały obłożone tym wymogiem.

Zgodnie bowiem z art. 80 ust. 2 zd. 1 przywołanej ustawy przedszkola, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.

Ponadto z art. 80 ust. 2b ww. ustawy wynika, że osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.

W myśl zaś art. 80 ust. 3 zd. 1 ww. ustawy szkoły, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół danego typu i rodzaju, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Na marginesie Kolegium tut. Izby wskazuje, że obowiązek podawania planowanej ilości dzieci do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, w przypadku publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół podstawowych (prowadzonych przez inne podmioty niż gmina) dotyczy innych placówek, np. prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, co wynika z art. 80 ust. 2c ustawy. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem prowadzone przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i osoby fizyczne publiczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5 ww. ustawy, a także

publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a tej ustawy prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię przedstawi organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Kolegium tut. Izby nie neguje prawa Rady Miasta Gdyni do ustalania terminów składania wniosków o udzielenie dotacji przez publiczne placówki oświatowe (jako terminów o charakterze instrukcyjnym, umożliwiających zaplanowanie wydatków z tym związanych w budżecie gminy). Jednakże Rada Miejska nie może w związku z tym uzależniać wypłat należnych dotacji od złożenia wniosku we wskazanym terminie. Ustawa o systemie oświaty nie determinuje bowiem przekazania dotacji dla publicznych placówek oświatowych od spełnienia innych warunków, niż wymienione w cytowanej ustawie.

Mając na względzie treść przytoczonych przepisów ustawy o systemie oświaty Kolegium tut. Izby postanowiło powyższe nieprecyzyjne określenie kręgu placówek oświatowych zobowiązanych do składania wniosków o udzielenie dotacji do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, uznać za nieistotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Józef Orłowski