



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 czerwca 2015 r.

Poz. 3923

### UCHWAŁA NR 11/688/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 2 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr X/101/2015 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Gminy Jarocin w części obejmującej postanowienia:

- § 3 ust. 2 pkt 4 oraz w załączniku nr 1 pkt 7
- § 3 ust. 4
- § 4 ust. 5
- w załączniku nr 2 w pkt 4 wyrażenia o treści „ze wskazaniem liczby dni, w jakich dzieci uczęszczały do placówki, zgodnie z wykazem załączonym do niniejszej informacji. Informacja powinna zawierać imię i nazwisko dziecka, adres zamieszkania, datę urodzenia oraz ilość dni pobytu dziecka w placówce”.

z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 6 maja 2015 r., Rada Miejska w Jarocinie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 r. Nr 45 poz. 235, z późn. zm.) zadecydowała w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Gminy Jarocin. Kolegium Izby podnosi, iż jako publikator ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 należało podać Dziennik Ustaw z 2013 roku poz. 1457.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 roku poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy Jarocin o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr X/101/2015 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Gminy Jarocin wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 2 czerwca 2015 roku.

Rozpatrując sprawę w dniu 2 czerwca 2015 roku Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do postanowień wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach dotacji dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce określa ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2013 roku poz. 1457). Ustawa ta w art. 60 ust. 1 przewiduje, że podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniające dziennych opiekunów mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. W art. 60 ust. 2 ustawy postanowiono, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, określa rada gminy w drodze uchwały.

Z postanowienia § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały wynika, iż dotacja udzielana jest podmiotom prowadzącym żłobek (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) na ich wniosek.

W § 3 ust. 2, 3 i 4 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż „2. Wniosek jest składany do Burmistrza Jarocina nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Wniosek powinien zawierać:

- 1) nazwę organu prowadzącego żłobek.
- 2) nazwę i siedzibę żłobka
- 3) planowaną liczbę dzieci, które mają być objęte opieką żłobka, w roku udzielenia dotacji,
- 4) oświadczenie rodziców (opiekunów prawnych) z deklaracją zapisu dziecka do żłobka,
- 5) nazwę i numer rachunku bankowego, na który ma być przekazana dotacja.

3. Wzór wniosku o przyznanie dotacji celowej stanowi załącznik nr 1 do uchwały”

4. Ze względu na ważny interes społeczny, gmina może udzielić dotacji o których mowa w § 1 niniejszej uchwały, w roku budżetowym, w który osoba prawna lub osoba fizyczna rozpoczęła prowadzenie żłobka, pod warunkiem złożenia wniosku o dotację z przynajmniej miesięcznym wyprzedzeniem, z powołaniem się na numer i datę zaświadczenia o wpisie do ewidencji”.

Wyżej przywołane postanowienie § 3 ust. 2 pkt 4 uchwały jak i postanowienie pkt 7 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały o treści „Wykaz oświadczeń rodziców załączonych do wniosku .....szt.” określają w istocie dodatkowy warunek przyznania dotacji. Z przepisu art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wynika, iż dotacja przysługuje na każde dziecko. Tym samym otrzymanie dotacji nie jest uzależnione od złożenia przez rodziców (opiekunów prawnych) oświadczeń. Wymóg składania przez rodziców (opiekunów prawnych) wyżej określonych oświadczeń wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Dotacja, której uchwała dotyczy ma charakter fakultatywny, jednak w przypadku, gdy rada gminy decyduje o udzieleniu jej z budżetu gminy, to nie może jej ograniczać warunkami nieprzewidzianymi w ustawie.

Poza kompetencję rady gminy określoną w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wykracza również wyżej przywołane postanowienie § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały. Rada Miejska w § 3 ust. 2 uchwały zdecydowała, iż wniosek o udzielenie dotacji winien być złożony nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Natomiast w § 3 ust. 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż ze względu na ważny interes społeczny, gmina może udzielić dotacji, w roku budżetowym, w którym osoba prawna lub osoba fizyczna, rozpoczęła prowadzenie żłobka, pod warunkiem złożenia wniosku o dotację przynajmniej z miesięcznym wyprzedzeniem. Tym samym w istocie organ stanowiący jednostki samorządu gminnego nie określił we wskazanym wyżej przypadku zasady ubiegania się o dotację pozostawiając organowi wykonawczemu ocenę czy zaistniała sytuacja stanowi ważny interes społeczny i w związku z tym dotacja może być przyznana, czy też zaistniała sytuacja nie stanowi ważnego interesu społecznego wobec czego dotacja nie będzie przyznana. Zatem organ stanowiący nie postanowił jednoznacznie o dodatkowym terminie złożenia wniosku, którego dotrzymanie przez podmioty ubiegające się o dotację powodowałoby w efekcie przyznanie dotacji. Może to skutkować nierównością w traktowaniu podmiotów ubiegających się o dotację. Jednocześnie postanowieniem § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały zawężono, krąg podmiotów, którym dotacja mogłaby być udzielona w trakcie roku do osób fizycznych

i osób prawnych. Z tej możliwości nie mogłyby skorzystać jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

W § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały ustalono, iż *„Dotacja jest wypłacana w transzach miesięcznych z góry do 15 dnia każdego miesiąca, po przedstawieniu przez podmiot, o którym mowa w § 1, informacji do 5 dnia tego miesiąca o ilości dzieci objętych opieką żłobka w danym miesiącu oraz o ilości dzieci uczęszczających do tego żłobka w poprzednim miesiącu. Wzór informacji stanowi załącznik nr 2 do uchwały”*.

Z przywołanych wyżej postanowień § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały oraz postanowień zawartych w pkt 4 załącznika nr 2 nie wynika jednoznacznie jakiemu celowi służyłyby dane dotyczące liczby dzieci uczęszczających do przedszkola w poprzednim miesiącu wraz z informacjami określonymi w wykazie, o którym mowa w pkt 4 ww. załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały. Kolegium Izby podnosi, iż jeśli dane te służyłyby np. pomniejszeniu dotacji ze względu na nieobecność dziecka w żłobku w jakimś przedziale czasowym (dane wymagane w pkt 4 załącznika nr 2) to pozostawałoby to w sprzeczności z postanowieniem art. 60 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy – pomniejszenie należnej miesięcznej kwoty dotacji, z uwagi na nieobecność dziecka przekracza zakres upoważnienia określonego w wyżej wskazanym art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, bowiem byłoby to w istocie wprowadzenie dodatkowego, nieprzewidzianego w ustawie warunku, od którego uzależniona jest wysokość wypłaconej dotacji. Ponadto należy zauważyć, iż nieobecność dziecka może być usprawiedliwiona, a pozostaje ono dalej dzieckiem uczęszczającym do żłobka bez względu na faktyczną obecność, bo jest do niego zapisane.

We wskazanym wyżej załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały w pkt 4 przewidziano podanie informacji określającej *„Liczba dzieci uczęszczających do placówki w poprzednim miesiącu:.....”*

*ze wskazaniem liczby dni, w jakich dzieci uczęszczały do placówki, zgodnie z wykazem załączonym do niniejszej informacji. Informacja powinna zawierać imię i nazwisko dziecka, adres zamieszkania, datę urodzenia oraz ilość dni pobytu dziecka w miesiącu w placówce”*.

Poza dyspozycję art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wykracza żądanie od podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce podawanie danych osobowych dzieci (pkt 4 załącznika nr 2).

Działanie takie jest także niezgodne z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 6 ww. ustawy, danymi osobowymi są wszelkie informacje dotyczące osoby fizycznej, pozwalające na określenie tożsamości tej osoby. Danymi osobowymi są więc: informacje o imieniu, nazwisku i adresie danej osoby fizycznej. Stosownie do art. 7 pkt 2 tej ustawy - przetwarzaniem danych jest między innymi ich zbieranie, przechowywanie i usuwanie. Z art. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wynika, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych (ust. 1) a przetwarzanie tych danych może mieć miejsce tylko z uwagi na wskazane w ustawie dobro (dobro publiczne; dobro osoby; dobro osób trzecich) i jedynie w zakresie i trybie określonym ustawą (ust. 2).

Na podstawie art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych - przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne tylko wtedy gdy, między innymi - jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (ust. 1 pkt 2).

W ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 - prawo przetwarzania danych przyznane zostało podmiotowi prowadzącemu żłobek lub klub dziecięcy oraz podmiotowi zatrudniającemu dziennego opiekuna - w zakresie wskazanym przez przepisy art. 3a ust. 2 tej ustawy. Prawo takie nie zostało natomiast przyznane gminie udzielającej dotacji z budżetu.

Ponadto w § 4 ust. 5 przedmiotowej uchwały zawarto postanowienie, iż *„Dane zawarte w informacji, o której mowa w § 4 ust. 4, organ prowadzący rejestruje w systemie elektronicznym służącym do naliczania dotacji, wskazanym przez merytoryczny wydział Urzędu Miejskiego w Jarocinie”*.

Powyższa regulacja odnosząca się do sposobu ewidencji danych, o których mowa w § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały przez organ prowadzący i decydująca o uprawnieniu wydziału merytorycznego Urzędu Miejskiego w tym zakresie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska