



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 września 2017 r.

Poz. 6035

UCHWAŁA NR 18/1106/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 września 2017 r.

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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr L/463/2017 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 7 sierpnia 2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Trzemeszno dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Trzemeszno przez inne niż Gmina Trzemeszno osoby prawne i osoby fizyczne, w części obejmującej:

- 1) trzecie zdanie zawarte w § 6 ust. 2 w brzmieniu: „W upoważnieniu wskazany jest w szczególności: kontrolowany podmiot, a także zakres kontroli i termin kontroli”,
- 2) w załączniku Nr 2 wyrażenie o treści „2. Imienny wykaz dzieci” oraz pierwszy wiersz tabeli zawierający wyrażenia: „Lp.”, „Imię i nazwisko”, „Adres” i „Data urodzenia”,

z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 17 sierpnia 2017 r., Rada Miejska Trzemeszna, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Trzemeszno oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 13 września 2017 r., po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy. W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez Gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w rozdziale 8 „Szkoly i placowki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i 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.

Wykonując dyspozycję ww. przepisu, w dniu 7 sierpnia 2017 r. Rada Miejska Trzemeszna podjęła uchwałę L/463/2017 w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Trzemeszno dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Trzemeszno przez inne niż Gmina Trzemeszno osoby prawne i osoby fizyczne.

Oceniając przedmiotową uchwałę na wstępie wskazać należy, że realizacja upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm), zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane – poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim niewymieniony jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciężących na nich obowiązków.

W § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Trzemeszna określiła jakie elementy powinno zawierać upoważnienie do przeprowadzenia kontroli. Ustalanie przez organ stanowiący elementów składowych upoważnienia do kontroli nie mieści się w pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli. Tym samym Rada Miejska nie stanowi o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinno zawierać upoważnienia do kontroli.

Zatem stanowienie w uchwale o zakresie upoważnienia do kontroli nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych Radzie Miejskiej w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Właściwy do spraw kontroli wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji.

W literaturze wskazuje się, że „tryb kontroli” należy rozumieć ściśle, jako uszczegółowienie norm art. 90 ust. 3e-3g ustawy o systemie oświaty, (a więc ustanowienie norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określają, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola)”, a w przypadku sformułowania „zakres kontroli” można uznać, że ustawodawcy chodziło „o wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). Stanowienie o szczegółowej zawartości upoważnienia do kontroli nie należy do materii, która może być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wykluczają zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność zdania trzeciego zawartego w § 6 ust. 2 uchwały.

W załączniku Nr 2 do uchwały pn. „Informacja organu prowadzącego przedszkole o faktycznej liczbie uczniów według stanu na dzień 1 20... r.” zamieszczono pkt 2 pn.: „Imienny wykaz dzieci”, z podziałem na „Dzieci będące mieszkańcami Gminy Trzemeszno” i na „Dzieci niebędące mieszkańcami Gminy Trzemeszno”, dla którego ustalono tabelę, której pierwszy wiersz zawiera wyrażenia: „Lp.”, „Imię i nazwisko”, „Adres” i „Data urodzenia”.

Kolegium Izby zauważa, że żądanie wymienionych wyżej danych o uczniu (imienia i nazwiska ucznia, adresu oraz daty urodzenia ucznia) jest sprzeczne z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922). Z przepisów tych wynika bowiem, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych.

W myśl art. 6 ust. 1 ww. ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Wypełniając obowiązek ustawowy wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego nie może pominąć zasady adekwatności. Nie można żądać danych w nadmiarze, danych nieadekwatnych w stosunku do celu. Stanowiące podstawę wydania badanej uchwały przepisy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie zawierają stosownego upoważnienia dla rady gminy w zakresie nakładania na podmiot prowadzący przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego obowiązku podawania danych osobowych uczniów w trakcie składania dokumentów stanowiących podstawę naliczenia dotacji. Stąd należy ocenić, iż kwestionowany zapis w załączniku do uchwały w ww. zakresie ustanowiony został bez upoważnienia ustawowego niezbędnego do nałożenia tego rodzaju obowiązków. Żądanie udostępnienia danych osobowych w każdym przypadku powinno opierać się na stosownej podstawie prawnej.

Z kolei art. 51 Konstytucji RP stanowi, że 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 zaś, zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa (ust. 5).

Ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów szkół (przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego) dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Zatem przetwarzanie danych osobowych uczniów dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkołę, przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego. Dołączanie takich danych do comiesięcznej informacji o faktycznej liczbie uczniów przedszkola sporządzanej wg wzoru określonego w załączniku Nr 2, nie jest wykonywaniem czynności kontrolnych. Stanowienie o przetwarzaniu danych osobowych poza prowadzoną kontrolą nie znajduje upoważnienia ustawowego w przepisach art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jak również w przepisach innych ustaw. Stanowisko takie znajduje również potwierdzenie w wyrokach sądowych (wyrok WSA w Gdańsku, sygn. I SA/Gd 245/12 z dnia 15 maja 2012 r.; wyrok NSA, sygn. II GSK 388/14 z dnia 9 września 2014 r., wyrok WSA w Poznaniu, sygn. I SA/Po 521/14 z dnia 30 października 2014 r.).

Należy również przytoczyć stanowisko wyrażone w przedmiotowym zakresie przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w piśmie z dnia 10 kwietnia 2015 r. sygn. DOLiS-035-2544/17/AF/28850/15, w którym stwierdził że: „Przepisy te, [tj. ustawy o systemie oświaty] wola ustawodawcy, którego racjonalność należy domniemywać, dokonują wyraźnego wyróżnienia możliwości przetwarzania danych osobowych jedynie w związku z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki oświatowe, od sytuacji (jedynie) złożenia wniosku o udzielenie dotacji, czy też jego rozliczenia.”. Ponadto wskazał, że szczególnie istotnym jest także, iż w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych tzw. szczególnie chronionych, których katalog określony jest w art. 27 ust. 1 ustawy (tj. m.in. danych o stanie zdrowia), ich przetwarzanie dopuszczalne jest co prawda w oparciu o jedną z przesłanek wskazanych w jej art. 27 ust. 2 pkt 1-10, jednakże podmioty publiczne mogą je przetwarzać jedynie w oparciu o przesłankę określoną w art. 27 ust. 2 pkt 2, tj. gdy przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień uchwały Rady Miejskiej Trzemeszna zawartych w załączniku Nr 2, w zakresie określonym w sentencji, jako regulujących materię wykraczającą poza upoważnienie wynikające z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

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

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