



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 kwietnia 2017 r.

Poz. 2705

### UCHWAŁA NR 6/488/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 marca 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 XXXI/160/2017 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Golina oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, z powodu naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), w części obejmującej:

- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 1 w brzmieniu „z tym że na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Golina”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 2 w brzmieniu „z tym że na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Golina”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 3 w brzmieniu „z tym, że na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Golina”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 4 w brzmieniu „z tym że na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Golina”,
- wyrażenie zawarte w § 9 ust. 1 w brzmieniu:

„zawierającego:

- 1) numer upoważnienia,
- 2) podstawę prawną,
- 3) imię i nazwisko kontrolującego,
- 4) nazwę i adres kontrolowanego,
- 5) miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych,
- 6) zakres i termin kontroli,
- 7) czas trwania kontroli”.

- § 9 ust. 2,

- w załączniku Nr 2 wyrażenie o treści „*\*do informacji należy załączyć wykaz dzieci (imię i nazwisko, data urodzenia, adres zamieszkania, gmina)*”.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 marca 2017 r. Rada Miejska w Golinie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Golina oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu ww. uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 21 marca 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium 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 23 lutego 2017 r. Rada Miejska w Golinie podjęła uchwałę Nr XXXI/160/2017 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Golina oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

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 Konstytucji RP, 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 ciążących na nich obowiązków.

W § 3 ust. 1 - 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż podstawą obliczenia dotacji na ucznia:

- 1) w odniesieniu do dotacji dla niepublicznego przedszkola z art. 90 ust. 2b ustawy niebędącego przedszkolem specjalnym - jest kwota równa 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkola z art. 78b ust. 1 ustawy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Golina;
- 2) w odniesieniu do dotacji dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 90 ust. 2d ustawy - jest kwota równa 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli z art. 78b

*ust. 1 ustawy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Golina;*

- 3) *w odniesieniu do dotacji dla niepublicznego przedszkola niebędącego przedszkolem specjalnym, o którym mowa w art. 90 ust. 1b oraz 1d ustawy - jest kwota równa podstawowej kwocie dotacji dla przedszkola z art. 78b ust. 1 ustawy z tym, że na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Golina;*
- 4) *w odniesieniu do dotacji dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 90 ust. 1c ustawy - jest kwota równa 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli z art. 78b ust. 1 ustawy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Golina;”*

Obowiązkiem Gminy było ustalenie kwoty dotacji przysługującej na każdego ucznia niepublicznego przedszkola i niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego z uwzględnieniem przepisów określających, iż:

- Niepubliczne przedszkola niebędące przedszkolami specjalnymi, niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1b, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty 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... (art. 90 ust. 2b zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).
- Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego niespełniającej warunków, o których mowa w ust. 1c, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% 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... (art. 90 ust. 2d zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).
- Niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym otrzymuje 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... (art. 90 ust. 1b zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).
- Osoba prawna lub osoba fizyczna prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej 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... (art. 90 ust. 1c zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).

Zatem obowiązkiem Rady Miejskiej przy ustalaniu trybu udzielania dotacji jest określenie konkretnej podstawy jej obliczenia, gdyż ustawodawca określił jedynie jej dolną granicę. Organ podejmując uchwałę nie może ustalić odmiennych od zawartych w art. 90 ust. 1b, 1c, 2b i 2d ustawy o systemie oświaty zasad ustalania kwot dotacji.

Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, wyrok WSA z 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej.

Rada Miejska w Golinie, wprowadzając uregulowania w § 3 ust. 1 - 4 uchwały, dokonała modyfikacji ustawowych przepisów przy określeniu podstawy obliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego w sposób, który nie gwarantuje dofinansowania takiego ucznia na poziomie dotacji dla ucznia pełnosprawnego w sytuacji, gdy odpowiednik kwoty przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej będzie niższy niż wielkość dotacji na jednego ucznia ustalona w akcie prawa

miejscowego, np. w oparciu o podstawową kwotę dotacji wyliczoną w oparciu o przepisy art. 78b ustawy o systemie oświaty.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 3 ust. 1 - 4 przedmiotowej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, obarczone są istotną wadą prawną i nie powinny pozostawać w obrocie prawnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji uchwały.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że wyeliminowanie z treści uchwały kwestionowanych zapisów nie czynią z niej regulacji niekompletnej, bowiem sposób i okoliczności odmiennego wyliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego wynika wprost z ustawy.

W § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska 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 w Golinie nie stanowi o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinno zawierać upoważnienia do kontroli.

Zatem stanowienie w § 9 ust. 1 uchwały 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 określą, 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 przepisy 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 § 9 ust. 2 uchwały Rada Miejska ustaliła, iż „*Kontroler jest zobowiązany powiadomić organ prowadzący jednostkę kontrolowaną o terminie, miejscu i zakresie planowanej kontroli - co najmniej na 7 dni przed kontrolą*”. „Kontrolerami” w myśl postanowienia § 9 ust. 1 uchwały są „*przedstawiciele Gminy Golina upoważnieni przez Burmistrza*”. W ten sposób Rada Miejska przesądziła, iż uprawnienia organu wykonawczego Gminy (Burmistrza Goliny) zostały scedowane na bliżej nieokreślonych przedstawicieli Gminy Golina wykonujących czynności kontrolne.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) określa, iż organ wykonawczy Gminy (Burmistrz) wykonuje budżet Gminy, natomiast w myśl art. 247 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ wykonawczy Gminy sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 9 ust. 2 uchwały ograniczają uprawnienia kontrolne organu wykonawczego Gminy (Burmistrza Goliny) w procesie wykonywania budżetu, przez co pozostają w sprzeczności z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 247 ust. 1 i 2 o finansach publicznych oraz nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W załączniku Nr 2 do uchwały pn „INFORMACJA O FAKTYCZNEJ LICZBIE UCZNIÓW PRZEDSZKOLA, INNEJ FORMY WYCHOWANIA PRZEDSZKOLNEGO, PLACÓWKI OŚWIATOWEJ W MIESIĄCU ..... ROKU .....” pod tabelą oznaczoną: „Dane o aktualnej liczbie uczniów” zamieszczono objaśnienie do kolumny „w tym spoza gminy Golina\*” o treści

„\* do informacji należy załączyć wykaz dzieci (imię i nazwisko, data urodzenia, adres zamieszkania, gmina)”.

Kolegium Izby zauważa, że żądanie wymienionych wyżej danych o uczniu (imienia i nazwiska ucznia, data urodzenia i adres zamieszkania) 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.

Ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów szkół (przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego) dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (zob. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty). 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 i innej formy wychowania przedszkolnego 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 wyroku WSA w Gdańsku o sygn. I SA/Gd 245/12 z dnia 15 maja 2012 r., w wyroku NSA sygn. II GSK 388/14 z dnia 9 września 2014 r., czy też w wyroku WSA w Poznaniu sygn. I SA/Po 521/14 z dnia 30 października 2014 r.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia o treści „\*do informacji należy załączyć wykaz dzieci (imię i nazwisko, data urodzenia, adres zamieszkania, gmina)” zamieszczonego w załączniku Nr 2 jako objaśnieni pod tabelą oznaczoną: „Dane o aktualnej liczbie uczniów”.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska