

UCHWAŁA NR 180 / 2014
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 24 lipca 2014 r.

Na podstawie art.18 ust.1 pkt 1 w związku z art.11 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz.1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr LXII/74/2014 Rady Miasta Żagań z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli oraz osób prowadzących inne niepubliczne formy wychowania przedszkolnego na terenie Miasta Żagań oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania stwierdza -

1. nieważność §2 ust.6 badanej uchwały, o treści: "Informacja , o której mowa w ust.5, dotycząca miesięcy lipiec i sierpień sporządzana jest na podstawie faktycznej liczby uczniów w miesiącu czerwcu" – z powodu sprzeczności tych postanowień z art.90 ust.2a, art.90 ust.2b, art.90 ust.2d oraz art.90 ust.4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.);
2. nieważność §2 ust.8 badanej uchwały, o treści: "Wyrównanie należnej kwoty dotacji za rok objęty dotowaniem przekazuje się szkole do 31 grudnia roku budżetowego" – z powodu jego sprzeczności z postanowieniami §3 ust.3 badanej uchwały, ustalonymi na podstawie upoważnienia wynikającego z art.90 ust.4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.);
3. nieważność załącznika nr 2 do badanej uchwały, punktu 5 „Imienny wykaz dzieci uczęszczających do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego” – w części dotyczącej podania: 1) imienia i nazwiska dziecka; 2) daty urodzenia; 3) numeru Pesel; 4) adresu zameldowania; 5) adresu zamieszkania - z powodu sprzeczności tych postanowień z art.7 ustawy z dnia 02 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn.zm.) art.90 ust.4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.) oraz art. 1 i art.23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz.926 z późn.zm.);
4. nieważność załącznika nr 2 do badanej uchwały, punktu 6, o treści: "Na podstawie art.233 §1 Kodeksu Karnego oświadczam, że powyższe dane są zgodne ze stanem faktycznym" - z powodu sprzeczności z art.7 ustawy z dnia 02 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn.zm.) oraz art. 90 ust.4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.).

Uzasadnienie

Uchwała objęta postępowaniem nadzorczym - została doręczona tut. Izbie w dniu 11 lipca 2014 r. Oceniając zgodność postanowień uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.
Jako podstawa podjęcia badanej uchwały powołane zostały przepisy art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz.594

z późn.zm.) oraz art.90 ust.4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.).

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy władzy publicznej są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Organom administracji publicznej, w przeciwieństwie do obywateli – wolno podejmować tylko takie działania, do których mają ustawowe upoważnienie, nie zaś podejmować wszelkie działania, które nie zostały zakazane przez prawo.

W wyroku z dnia 12 maja 2010 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt I OSK 672/10 Naczelny Sąd Administracyjny (odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U/19/97, OTK ZU nr 4/1998r., poz.48,s.262) zwrócił uwagę na to, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawą miejscowego, podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (LEX nr 595462).

Podobnie w wyroku z dnia 05 lipca 2013 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt I SA/Kr 211/13 (LEX nr 1342556) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyraził pogląd, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny; niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Rada Miasta Żagań działając w granicach upoważnienia wynikającego z przepisów art. 90 ust. 4 powołanej wyżej ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.) upoważniona była do określenia w drodze uchwały – trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust.1a i 2a-3b oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich 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.

Zgodnie z postanowieniami §2 ust.6 badanej uchwały - "Informacja", o której mowa w ust.5, dotycząca miesięcy lipiec i sierpień sporządzana jest na podstawie faktycznej liczby uczniów w miesiącu czerwcu". Postanowienia te są sprzeczne z przepisami art.90 ust.2a, art.90 ust.2b, art.90 ust.2d oraz art.90 ust.4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty, z których jednoznacznie wynika, że dotacje dla niepublicznego przedszkola, dla niepublicznej szkoły o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki oraz dla osób prowadzących inne niepubliczne formy wychowania przedszkolnego – przysługują na każdego ucznia. Wysokość dotacji winna być ustalana w oparciu o rzeczywistą liczbę uczniów uczęszczających do danej placówki oświatowej w danym miesiącu (osób przyjętych i kontynuujących naukę w placówce). Z uwagi na to – odwołanie się, w badanej uchwale przy ustalaniu wysokości należnej dotacji za lipiec i sierpień – do danych dotyczących uczniów uczęszczających do danej placówki oświatowej w miesiącu czerwcu – jest sprzeczne z przepisami art.90 ust.2a, art.90 ust.2b, art.90 ust.2d ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty oraz wskazuje na przekroczenie zakresu upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art.90 ust.4 tej ustawy.

Postanowienia §2 ust.8 badanej uchwały, o treści: "Wyrównanie należnej kwoty dotacji za rok objęty dotowaniem przekazuje się szkole do 31 grudnia roku budżetowego" – są sprzeczne z postanowieniami §3 ust.3 badanej uchwały, ustalonymi na podstawie upoważnienia wynikającego z art.90 ust.4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.). Zgodnie z §3 ust.3 badanej uchwały – ostatecznego rozliczenia udzielonej dotacji za okres roczny Burmistrz Miasta Żagań dokona w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 stycznia roku następującego, przy czym kwota nadpłaconej dotacji podlega zwrotowi do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji.

Z treści załącznika nr 2 do badanej uchwały, punktu 5 „Imienny wykaz dzieci uczęszczających do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego” wynika, że organ prowadzący placówkę oświatową w „Informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów (...)” zobowiązany został, między innymi do podania imiennego wykazu dzieci uczęszczających do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, zawierającego dane dotyczące: 1) imienia i nazwiska dziecka; 2) daty urodzenia; 3) numeru Pesel; 4) adresu zameldowania; 5) adresu zamieszkania.

Wymagania te są sprzeczne z art.7 ustawy z dnia 02 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn.zm.) w związku z zakresem upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy na podstawie art.90 ust.4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty oraz z uwagi na treść art. 1 i art.23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz.926 z późn.zm.);

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza, że na podstawie upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art. 90 ust. 4 powołanej wyżej ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty - do określenia w drodze uchwały – trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust.1a i 2a-3b oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich 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 – Rada Miasta Żagania nie miała kompetencji do przetwarzania (zbierania) danych osobowych dzieci uczęszczających do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, co wynikało z postanowień załącznika nr 2 do badanej uchwały, punktu 5 „Imienny wykaz dzieci uczęszczających do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego” do badanej uchwały.

Ochrona danych osobowych ma swoje umocowanie w przepisach art.51 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art.6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (j.t. Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz.926 z późn.zm.) 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 z dnia 29 sierpnia 1997 r. 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.

W ustawie z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.) prawo przetwarzania danych przyznane zostało organom jednostek samorządu terytorialnego – w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki (art.90 ust.3g tej ustawy).

Odwolując się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, z dnia 15 maja 2012 r., o sygn. akt. I SA/Gd 245/12 (www.orzeczenia-nsa.pl) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze podziela pogląd, zgodnie z którym

żądanie udostępnienia danych osobowych, w każdym przypadku - powinno opierać się na stosownej podstawie prawnej.

Mając powyższe na uwadze należy ocenić, że kwestionowane regulacje badanej uchwały - ustanowione zostały bez upoważnienia ustawowego, niezbędnego dla nałożenia tego rodzaju obowiązków.

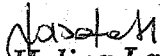
W załączniku nr 2 do badanej uchwały, w punkcie 6, zamieszczone zostało oświadczenie, o treści: "Na podstawie art.233 §1 Kodeksu Karnego oświadczam, że powyższe dane są zgodne ze stanem faktycznym".

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze zwraca uwagę na to, że przepisy art.233 §1 Kodeksu Karnego - wiążą odpowiedzialność ze składaniem zeznania w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Mając na uwadze fakt, że czynności w zakresie udzielania dotacji nie są czynnościami dokonywanymi na podstawie ustawy - ale na podstawie uchwały rady gminy - należy uznać, że postanowienia badanej uchwały, odnoszące się do art.233 §1 Kodeksu Karnego - wykraczają poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust.1a i 2a-3b oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, wynikających z art.90 ust.4 powołanej wyżej ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r., wydanym w sprawie o sygnaturze IV KK 459/08 - przesłanką pozytywną odebrania takiego oświadczenia jest, aby przepis ustawowy dotyczący postępowania wyraźnie przewidywał odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Zielonej Górze - służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Wz. Przewodniczącego Kolegium


Halina Lasota
Z-ca Prezesa