

Uchwała Nr 20/1154/2013

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 2 października 2013 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz 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 2012 r. poz. 1113) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIX/204/2013 Rady Gminy Grodziec z dnia 29 sierpnia 2013 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, w części obejmującej postanowienia:

- § 2 ust. 1 – 4;
- § 13 od wyrażenia „, który zawiera w szczególności:”
- § 14
- załącznika do informacji o liczbie uczniów spoza gminy będącego integralną częścią załącznika nr 2 „Informacja o liczbie uczniów”,

jako sprzecznych z przepisami art. 3 pkt 1, 3 i 11, art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 2b, 2d, 3f, 3g ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXIX/204/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 roku Rada Gminy Grodziec powołując się na przepisy 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, ustaliła udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, dnia 19 września 2013 r. zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXIX/204/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 roku, wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 2 października 2013 roku.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w dniu 2 października 2013 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała, winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. W tym kontekście, dla zakresu określonych ustawą granic normowania przez akt prawa miejscowego istotne znaczenie mają wytyczne treściowe adresowane do lokalnego prawodawcy.

Zgodnie z przepisami wskazanymi w podstawie prawnej uchwały, tj. art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a, i 2a-3b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, 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 w postanowieniu § 2 uchwały określiła słownik pojęć użytych w uchwale. M.in. w punktach 1-4 postanowiła, iż ilekroć w uchwale jest mowa o:

- *szkole- należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Gminy Grodziec przez inne niż Gmina Grodziec osoby prawne i fizyczne szkoły podstawowe, w tym z oddziałami integracyjnymi i placówki, o których mowa w ust. 3;*
- *przedszkolu należy przez to rozumieć prowadzone na terenie gminy Grodziec przez inne niż Gmina Grodziec osoby prawne i fizyczne przedszkole, w tym z oddziałami integracyjnymi i przedszkole specjalne;*
- *placówce – należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Gminy Grodziec przez inne niż Gmina Grodziec osoby prawne i fizyczne placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniów w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;*
- *uczniui – należy przez to rozumieć także wychowanek oraz dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju.*

Powyższe definicje są odmienne od określonych w postanowieniach art. 3 pkt 1, 3 i 11 ustawy o systemie oświaty, stosownie do których: *Ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o:*

1) szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole;

3) placówce - należy przez to rozumieć jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3-5, 7 i 10

11) uczniach - należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków;

Kolegium Izby zauważa, iż w § 2 ust. 1-4 badanej uchwały nastąpiła modyfikacja przepisów ustawy o systemie oświaty, do której dokonania Rada Gminy nie miała uprawnień. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może bowiem regulować jeszcze raz tego

samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Podgląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 25.03.2005 r., II SA/Wr 2572/02). W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy. Organ stanowiący wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do modyfikowania zapisów ustawowych, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W postanowieniach § 3 ust. 3 i 4 uchwały, Rada Gminy ustaliła dotacje na każdego ucznia przedszkola niepublicznego (ust. 3) i oddziału przedszkolnego (ust. 4) przy czym w obu przypadkach: *na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę Grodziec.*

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do postanowienia art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego (...). Zatem przy naliczania dotacji na ucznia niepełnosprawnego przedszkola winien mieć zastosowanie wyżej przytoczony przepis ustawowy.

W tabeli zamieszczonej w załączniku do załącznika nr 2 „Informacja o liczbie uczniów” Rada Gminy zamieściła wymóg podania: nazwiska i imienia dziecka, *nazwiska i imienia rodziców/ opiekunów dziecka, adresu zamieszkania* oraz nazwy gminy.

Kolegium Izby zauważa, iż żądanie wymienionych wyżej danych (*nazwiska i imienia rodziców/ opiekunów dziecka, adresu zamieszkania*) jest sprzeczne z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.). Z przepisów tych wynika bowiem, że „Każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych”. W rozumieniu w/w ustawy, zgodnie z art. 6 ust. 1, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Wypełniając obowiązek wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego nie może pominąć zasady adekwatności. Nie można żądać danych w nadmiarze, danych nieadekwatnych w stosunku do celu.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że przepisy art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty w odniesieniu do szkół niepublicznych stanowi, że: *organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa odpowiednio w ust. 1a-3b mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek.* W myśl przepisów art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty: *organy, o których mowa w ust. 3e, w związku z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez szkoły i placówki mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek.* Zatem ustawowo dopuszczona możliwość gromadzenia i przetwarzania danych osobowych uczniów szkół i placówek dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości i wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki. Zamieszczenie takich danych w informacji nie mieści się w ramach prowadzonej kontroli. Stąd przetwarzanie danych osobowych poza prowadzona 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. Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby postanowiło o nieważności – załącznika o liczbie uczniów spoza gminy Grodziec, który jest częścią integracyjną załącznika nr 2 „Informacja o liczbie uczniów”.

W postanowieniach § 13, §14 chwały Rada Gminy wprowadziła zapisy o brzmieniu:

- § 13 *Z przeprowadzonej kontroli kontrolujący sporządzają protokół kontroli w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, który zawiera w szczególności:*
 - 1) *wskazanie podmiotu dotowanego objętego kontrolą i organu prowadzącego ten podmiot;*
 - 2) *wskazanie osób kontrolujących;*
 - 3) *wskazanie czasu trwania kontroli i okresu objętego kontrolą;*
 - 4) *wskazanie zakresu tematycznego kontroli;*
 - 5) *opisu ustalonego stanu faktycznego;*
 - 6) *wskazanie stwierdzonych nieprawidłowości;*
 - 7) *zestawienie załączników do protokołu.*
- 2. *Protokół podpisują kontrolujący i organ prowadzący podmiot dotowany lub upoważniony przez niego przedstawiciel podmiotu dotowanego.*
- 3. *Podpisanie protokołu następuje w ciągu 3 dni od daty przekazania protokołu organowi prowadzącemu podmiot dotowany lub upoważnionemu przez niego przedstawicielowi podmiotu dotowanego.*
- 4. *Organ prowadzący podmiot dotowany lub upoważniony przez niego przedstawiciel podmiotu dotowanego mogą odmówić podpisania protokołu, wskazując na piśmie*

przyczyny odmowy. Pismo powinno być doręczone kontrolującym w ciągu 5 dni od dnia odmowy podpisania protokołu.

5. *Kontrolujący w terminie 7 dni od dnia doręczenia pisma, o którym mowa w ust. 4, zobowiązani są ustosunkować się do podniesionych tam okoliczności.*
6. *Wójt Gminy Grodziec po zapoznaniu się z treścią protokołu kontroli oraz dokumentów wskazanych w ust. 4 i 5 może zarządzić uzupełniające czynności kontrolne.*

- § 14:

1. *Na podstawie wyników kontroli w terminie 21 dni Wójt Gminy Grodziec przekazuje organowi prowadzącemu podmiot dotowany wystąpienie pokontrolne, w tym zawiera w szczególności ustalenia w zakresie stanu faktycznego oraz ujawnione nieprawidłowości, formułując jednocześnie wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych naruszeń.*
2. *Organ prowadzący podmiot dotowany zobowiązany jest przekazać Wójtowi Gminy Grodziec, w terminie 30 dni od doręczenia wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczyn ich niewykonania.*

Kolegium stwierdza, że zakres obowiązków podmiotu kontrolowanego został uregulowany przez ustawodawcę m.in. w art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty, gdzie określono, iż osoby *upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół, placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania*. Kolegium wskazuje, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencje prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem 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.

Ponadto ustalenia dotyczące czynności związanych ze sporządzaniem protokołu kontroli, składania wyjaśnień, podpisywania protokołu, przesyłania wystąpienia pokontrolnego oraz wnoszenia zastrzeżeń od wystąpienia pokontrolnego, nie mieszczą się w pojęciach: „tryb” i „zakres” kontroli. Tym samym brak podstaw do stanowienia przez Radę Gminy o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych. Właściwym organem do określenia spraw związanych z kontrolą 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. Postanowienia uchwały Rady Gminy o czynnościach kontrolującego i kontrolowanego związanych ze sporządzeniem i podpisaniem protokołu z kontroli oraz możliwości kierowania, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wystąpienia do jednostki kontrolowanej, nie będącej jednostką organizacyjną Gminy, nie mają oparcia w obowiązującym prawie i wykraczają poza delegację art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, które nakładają na organ stanowiący obowiązek określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że postanowienia uchwały zawarte w: § 13 zaczynające się od wyrażenia „, który zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie podmiotu dotowanego objętego kontrolą i organu prowadzącego ten podmiot;
 - 2) wskazanie osób kontrolujących;
 - 3) wskazanie czasu trwania kontroli i okresu objętego kontrolą;
 - 4) wskazanie zakresu tematycznego kontroli;
 - 5) opisu ustalonego stanu faktycznego;
 - 6) wskazanie stwierdzonych nieprawidłowości;
 - 7) zestawienie załączników do protokołu.
7. *Protokół podpisują kontrolujący i organ prowadzący podmiot dotowany lub upoważniony przez niego przedstawiciel podmiotu dotowanego.*
8. *Podpisanie protokołu następuje w ciągu 3 dni od daty przekazania protokołu organowi prowadzącemu podmiot dotowany lub upoważnionemu przez niego przedstawicielowi podmiotu dotowanego.*
9. *Organ prowadzący podmiot dotowany lub upoważniony przez niego przedstawiciel podmiotu dotowanego mogą odmówić podpisania protokołu, wskazując na piśmie przyczyny odmowy. Pismo powinno być doręczone kontrolującym w ciągu 5 dni od dnia odmowy podpisania protokołu.*
10. *Kontrolujący w terminie 7 dni od dnia doręczenia pisma, o którym mowa w ust. 4, zobowiązani są ustosunkować się do podniesionych tam okoliczności.*

Wójt Gminy Grodziec po zapoznaniu się z treścią protokołu kontroli oraz dokumentów wskazanych w ust. 4 i 5 może zarządzić uzupełniające czynności kontrolne” oraz postanowienia § 14 w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegację do podjęcia tej uchwały, określone w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz uznało, że naruszenia te mają charakter istotny.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Gminy Grodziec Nr XXIX/204/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 roku w sprawie trybu udzielania

i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, nie mogą wykroczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 3 pkt 1, 3 i 11, art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 2b, 2d, 3f, 3g ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty.

Kolegium Izby wskazuje, że art. 94 Konstytucji jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Ponadto wypełniając obowiązki instruktażowe Kolegium Izby wskazuje, iż począwszy od dnia 1 września 2013r. zaczęły wchodzić etapami w życie przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013r. poz. 827), które m.in. zmieniają unormowania art. 90 ustawy o systemie oświaty.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

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.