

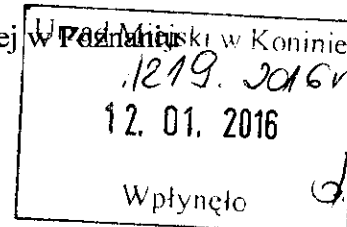
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 29 grudnia 2015 r.

2016 -01- 1 1

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 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 2015 r. poz. 1515) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność



uchwały Nr 228 Rady Miasta Konina z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, z powodu naruszenia przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 i ust. 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156), w części obejmującej:

- w § 2 ust. 7, 10, 11 i 12,
- § 7 ust. 2 i § 8 ust. 2,
- wyrażenie *Oświadczam, iż wszystkie dane zawarte we wniosku są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Zostałem(am) uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przewidzianej w art. 233 Kodeksu Karnego zamieszczone w pkt IV załącznika Nr 1 i na str. 2 załącznika Nr 4,*
- wyrażenie *Oświadczam, iż wszystkie dane zawarte w informacji są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Zostałem(am) uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przewidzianej w art. 233 Kodeksu Karnego zamieszczone w ostatnim akapicie załącznika Nr 2 i 3,*
- wyrażenie *Oświadczam, iż wszystkie dane zawarte w rozliczeniu są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Zostałem(am) uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przewidzianej w art. 233 Kodeksu Karnego zamieszczone w ostatnim akapicie załącznika Nr 5,*
- część tabeli w pkt B załącznika Nr 4 obejmującej kolumny z oznaczeniem „Nazwisko i imię”, „Pesel” i „adres zamieszkania”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Konina - powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz tryb i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Miasta Konina o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 29 grudnia 2015 roku.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio: w ust. 2-3b art. 80, 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 się być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Z § 2 uchwały wynika, że gminny prawodawca reguluje podstawę obliczenia dotacji, przy czym w niżej wymienionych częściach tego postanowienia Rada Miasta Konina powtórzyła merytoryczną treść ustawy określającą minimalną wysokość dotacji należną określonym niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym, nie ustalając wysokości dotacji, a mianowicie:

- w § 2 ust. 7 uchwały w brzmieniu: *Niepublicznym szkołom o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługuje dotacja na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji* - przytoczono merytoryczną treść przepisu art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty,
- w § 2 ust. 11 uchwały w brzmieniu: *Niepublicznym placówkom, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy, przysługuje dotacja z budżetu Miasta Konina na każdego wychowanka*

w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego wychowanka tego rodzaju placówki w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku niepublicznych ośrodków umożliwiających realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3 ustawy, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7 ustawy, także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego wychowanka tego rodzaju ośrodków w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca placówkę przedstawi planowaną liczbę wychowanków organowi właściwemu do udzielania dotacji, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji - przytoczono merytoryczną treść przepisu art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty,

- w § 2 ust. 12 uchwały w brzmieniu: *Niepublicznym przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom podstawowym oraz ośrodkom, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy, a także niepublicznym poradniom psychologiczno-pedagogicznym, które, zgodnie z art. 71 b ust. 2a ustawy, prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka przysługuje dotacja z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji - przytoczono merytoryczną treść przepisu art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty.*

Zatem Rada Miasta powtórzyła merytoryczną treść art. 90 ust. 1a, 2a i 3a ustawy o systemie oświaty, w których ustawodawca określił minimalną wysokość dotacji jaką musi otrzymać podmiot prowadzący szkołę lub placówkę niepubliczną, natomiast Rada Miasta w myśl przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty winna ustalić tryb udzielania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji. Zaniechanie wypełnienia w tej części delegacji ustawowej, w konsekwencji powoduje, iż to organ wykonawczy będzie decydował, czy podmiot prowadzący niepubliczną szkołę lub placówkę oświatową, otrzyma dotację w wysokości minimalnej określonej w ustawie, czy też w wysokości wyższej od minimalnej, co należy do właściwości organu stanowiącego gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium stwierdziło nieważność postanowienia § 2 ust. 7, 11 i 12 przedmiotowej uchwały.

W § 2 ust. 10 przedmiotowej uchwały Rada Miasta powtórzyła merytoryczną treść przepisu art. 90 ust. 8 ustawy o systemie oświaty określający minimalną wysokość dotacji w brzmieniu: *Niepublicznym szkołom ponadgimnazjalnym prowadzącym kwalifikacyjne kursy zawodowe, przysługuje na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie, w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu Miasta Konina w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli osoba prowadząca szkołę:*

- 1) *poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę słuchaczy kursu nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji;*
- 2) *udokumentuje zdanie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy kursu, w terminie 30 dni od daty ogłoszenia wyników tego egzaminu przez okręgową komisję egzaminacyjną.*

W myśl przepisu art. 90 ust. 8a ustawy o systemie oświaty „Wysokość dotacji, o której mowa w ust. 8, określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego”. Zatem Rada Miasta wypełniając delegację ustawową zobowiązana była do określenia wysokości dotacji jaka przysługuje podmiotom prowadzącym niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności § 2 ust. 10 uchwały.

W postanowieniu § 7 ust. 2 uchwały Rada Miasta określiła elementy jakie powinno zawierać upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, a w § 8 ust. 2 określiła zawartość protokołu z przeprowadzonej kontroli. Stanowienie w tym zakresie nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych Radzie Miasta w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Ustalenie bowiem elementów składowych upoważnienia do kontroli i protokołu z przeprowadzonej kontroli nie mieści się w pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli. Tym samym Rada Miasta nie stanowi o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinny zawierać upoważnienie do kontroli i protokół z kontroli. 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. 80 ust. 3e-3g u.s.o. (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 i protokołu z kontroli nie należy do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 80 ust. 4 i 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 wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

W końcowej części każdego z załączników do przedmiotowej uchwały oznaczonych numerami od Nr 1 do Nr 5 zamieszczono wzór oświadczeń o treści:

- *Oświadczam, iż wszystkie dane zawarte we wniosku są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Zostałem(am) uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przewidzianej w art. 233 Kodeksu Karnego zamieszczone w pkt IV załącznika Nr 1 i na str. 2 załącznika Nr 4,*
- *Oświadczam, iż wszystkie dane zawarte w informacji są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Zostałem(am) uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przewidzianej w art. 233 Kodeksu Karnego zamieszczone w ostatnim akapicie załącznika Nr 2 i 3,*
- *Oświadczam, iż wszystkie dane zawarte w rozliczeniu są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Zostałem(am) uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przewidzianej w art. 233 Kodeksu Karnego zamieszczone w ostatnim akapicie załącznika Nr 5.*

Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego, odpowiedzialności karnej podlega ten, kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest wskazanie na przepis rangi ustawowej (ustawy), który przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Takiego rygoru ustawodawca nie wskazał w ustawie o systemie oświaty. Gdyby ustawodawca zamierzał nadać rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), wymaganym oświadczeniom składanym przez podmioty prowadzące niepubliczne szkoły lub placówki oświatowe z związku z rozliczaniem dotacji, to byłby zobowiązany ten rygor wprowadzić wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie

przeniesienia kompetencji na organ samorządu, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań).

Zatem Kolegium uznało, że wyżej przywołane wzory oświadczeń zamieszczone w załącznikach Nr 1-5 do przedmiotowej uchwały – odnoszące się do odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu Karnego - wykraczają poza zakres kompetencji Rady Miasta i stwierdziło ich nieważność.

W załączniku Nr 4 w pkt B badanej uchwały Rada Miasta uchwaliła obowiązek podawania w tabeli danych osobowych uczniów, którzy otrzymali pozytywny wynik na egzaminie potwierdzającym kwalifikację zawodową takie jak: *imię i nazwisko ucznia, Pesel i adres zamieszkania*.

Kolegium Izby zauważa, że żądanie wymienionych wyżej danych o uczniu (imienia i nazwiska ucznia, numeru PESEL i adres zamieszkania) jest sprzeczne z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135). 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 ustawowy wynikający z art. 90 ust. 8a 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. 8a ustawy o systemie oświaty nie zawierają stosownego upoważnienia dla rady gminy w zakresie nakładania na osobę prowadzącą szkołę obowiązku podawania danych osobowych uczniów. Stąd należy ocenić, iż kwestionowane regulacje w w/w zakresie ustanowione zostały 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 dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (zob. art. 80 ust. 3g i 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty). Zatem ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów szkół dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły. Umieszczanie takich danych w części B załącznika Nr 4 nie mieści się w ramach prowadzonej kontroli. Przetwarzanie 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. akt I SA/Gd 245/12 z dnia 15 maja 2012 roku, w wyroku NSA sygn. akt II GSK 388/14 z dnia 09.09.2014r., czy też w wyroku WSA w Poznaniu sygn. akt I SA/Po 521/14 z dnia 30.10.2014r.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność części tabeli zamieszczonej w pkt B załącznika Nr 4 obejmującej kolumny z oznaczeniem „Nazwisko i imię”, „Pesel” i „adres zamieszkania”.

Należy również podnieść, iż w wyroku z dnia 28 lutego 2003 r. (sygn. akt I SA/Lu 882/02, FK 2003/4/53, Wspólnota 2003/12/52) Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) w Lublinie orzekł, iż „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.”. Zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, w myśl której organy administracji publicznej są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, należało uznać, iż wskazane i zakwestionowane wyżej przez Kolegium Izby, regulacje aktu prawa miejscowego naruszają obowiązujący porządek prawny.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

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.