



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 17 grudnia 2012 r.

Poz. 4369

UCHWAŁA NR 326/G320/D/12 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 6 grudnia 2012 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r., poz. 1113), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 90 ust. 2b, ust. 3c, ust. 3g, ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 71/VI/2012 Rady Miejskiej w Miastku z dnia 26 października 2012r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Miastko dla publicznych i niepublicznych placówek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

- orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2012r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr 71/VI/2012 Rady Miejskiej w Miastku z dnia 26 października 2012r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Miastko dla publicznych i niepublicznych placówek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Miastku postanowiła, że „Uchwała określa tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz zakres i tryb kontroli ich wykorzystania dla publicznych, prowadzonych przez osoby prawne inne niż Gmina Miastko lub osoby fizyczne oraz niepublicznych:
1) przedszkoli, w tym specjalnych i z oddziałami integracyjnymi,
2) innych form wychowania przedszkolnego (punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego),
3) szkół podstawowych i gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi.”

Badając w dniu 6 grudnia 2012r. powyższą uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że obarczona jest ona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 2 ust. 12 badanej uchwały Rada Miejska w Miastku postanowiła, iż: „Podstawą do obliczenia wysokości dotacji są planowane wydatki bieżące zapisane w uchwale budżetowej gminy wg stanu na początek roku budżetowego, ponoszone odpowiednio w szkołach i placówkach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez gminę.”

Rada Miejska w Miastku, na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ustalając tryb udzielania i rozliczania dotacji 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 jej rozliczenia, określiła w przedmiotowej uchwale jako podstawę do ustalenia wysokości dotacji dla szkół i placówek oświaty „planowane wydatki bieżące zapisane w uchwale budżetowej gminy wg stanu na początek roku

budżetowego, ponoszone odpowiednio w szkołach i placówkach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez gminę.”

W wyniku analizy treści powyższej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że zapis § 2 ust. 12 uchwały narusza w sposób istotny postanowienia art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Z przepisów art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty jednoznacznie wynika, iż dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. A zatem podstawę do wyliczenia dotacji stanowią kwoty wynikające z faktycznie ponoszonych wydatków bieżących na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, a nie kwoty wynikające z planu wydatków bieżących na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę wg stanu na początek roku budżetowego, tj. z pominięciem późniejszych zmian wysokości dotacji dla szkół i innych placówek oświaty prowadzonych przez Miasto, wynikających ze zmian faktycznej ilości uczniów uczęszczających do dotowanych placówek oświatowych oraz dokonywanych w trakcie roku budżetowego zmian wielkości wydatków bieżących ustalonych w budżecie ponoszonych w gminnych placówkach oświatowych danego typu w przeliczeniu na jednego ucznia.

Ponadto w § 3 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Miastku postanowiła, iż „3. Miesięczna część dotacji, którą otrzymuje dotowana placówka obliczana jest na podstawie 1/12 stawki dotacji, o której mowa w ust. 2 i liczby uczniów wykazywanej w informacji miesięcznej, zgodnie załącznikiem nr 2 do niniejszej uchwały.”

Jednak w ust. 4 i 7 § 3 uchwały Rada Miasta uwarunkowała terminowe przekazanie dotacji beneficjentowi od złożenia informacji miesięcznej o liczbie dzieci, tj. postanowiła: „4. W celu otrzymania miesięcznej dotacji osoba prowadząca dotowaną placówkę składa w terminie do 10 dnia każdego miesiąca w Urzędzie Miejskim w Miastku, informację o faktycznej liczbie uczniów ustaloną na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania, według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca, zgodnie z załącznikiem nr 2 do niniejszej uchwały.” oraz „7. W przypadku gdy osoba prowadząca dotowaną placówkę złoży z opóźnieniem informację, o której mowa w ust. 4, należna jej dotacja zostanie wypłacona z opóźnieniem.”

Także w § 5 ust. 1 badanej uchwały w kontekście ustaleń dotyczących kontroli jest mowa o liczbie „uczniów wykazanych w informacji miesięcznej, która stanowi podstawę do przekazania dotacji o których mowa w § 3 ust. 4-6 niniejszej uchwały”

W wyniku analizy treści zapisów § 3 ust. 4 i 7 oraz w § 5 ust. 1 badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że są one wadliwe i naruszają przepisy ustawy o systemie oświaty, gdyż wykraczają poza kompetencje rady. Kolidują one z ustawowo przewidzianym prawem do otrzymywania rocznej dotacji wypłacanej co miesiąc na zasadach wynikających z art. 90 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie bowiem z treścią art. 90 ust. 3c cytowanej ustawy, dotacje przekazywane są w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy danej placówki oświatowej. Wskazuje to jednoznacznie, że kwestia przekazywania dotacji została określona ustawą, w związku z tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw do modyfikacji charakteru normy ustawowej. Rada nie ma możliwości wstrzymania wypłat należnych dotacji, muszą być one realizowane na podstawie udostępnionych przez placówkę oświatową danych o liczbie uczniów lub danych o planowanej liczbie uczniów wynikających z wniosku o przydzielenie dotacji, składanym do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Ustawa o systemie oświaty nie uzależnia więc przekazania dotacji od sporządzenia i przedłożenia dotującemu informacji czy sprawozdania za jakikolwiek okres i w związku z tym nie przewiduje również możliwości wstrzymania przekazywania dotacji.

Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zakwestionowało zapis pkt 3 wraz z tabelą w załączniku Nr 2 do badanej uchwały, przywołanym w cytowanym wyżej § 3 ust. 4 uchwały, zobowiązującym osobę prowadzącą dotowaną placówkę do składania miesięcznej informacji o faktycznej liczbie uczniów zgodnie z wzorem umieszczonym w załączniku Nr 2.

W pkt 3 załącznika Nr 2 - „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów /wychowanków/ według stanu na pierwszy dzień miesiąca.....20....roku” Rada Miejska postanowiła, iż: informacja miesięczna ma zawierać: „Imienny wykaz uczniów (przedszkolaków) publicznych i niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz uczniów oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych spoza terenu Gminy Miastko odbywających wychowanie przedszkolne w w/w

przedszkolach na terenie Gminy Miastko.” Dane te mają być ujęte w tabeli, której wzór umieszczono w tym samym punkcie załącznika. W główce tabeli Rada ustaliła następujące etykiety kolumn: „Lp., Imię i nazwisko, Data urodzenia, Adres miejsca zamieszkania, Nazwa i adres gminy”.

Kolegium Izby stwierdziło, że uregulowania zawarte w pkt 3 i tabeli naruszają przepisy ustawy o systemie oświaty, gdyż wykraczają poza kompetencje rady wynikające z art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego, w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez szkoły i placówki mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek. Zatem ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów placówek oświatowych dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji, a nie sytuacji związanych z planowaniem, przyznawaniem oraz rozliczaniem dotacji.

Zapisy zamieszczone w pkt 3 i tabeli są też zdaniem tutejszego Kolegium niezgodne z art. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Z art. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wynika, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych (ust. 1), a przetwarzanie tych danych może mieć miejsce jedynie w zakresie i trybie określonym ustawą (ust. 2). Przy czym zgodnie z art. 6 ust. 1 w/w ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. W ustawie o systemie oświaty brak jest jednak upoważnienia gminy do przetwarzania danych osobowych uczniów w innych celach niż przeprowadzenie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez szkoły i placówki oświaty.

Podobne stanowisko w kwestii żądania przez gminę danych osobowych zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku sygn. akt. SA/Gd 245/12 z 15 maja 2012 r. Zdaniem Sądu „Żądanie udostępnienia danych osobowych w każdym przypadku powinno opierać się na stosownej podstawie prawnej.” I dalej „Stanowiący podstawę wydania ocenianej Uchwały przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie zawiera stosownego upoważnienia dla rady gminy w zakresie nakładania na osobę prowadzącą placówkę oświatową podawania danych dotyczących stanu zdrowia uczniów. Stąd należy ocenić, iż kwestionowana regulacja w ww. zakresie ustanowiona została bez upoważnienia ustawowego, niezbędnego dla nałożenia tego rodzaju obowiązków.”

Zdaniem Sądu należy także wskazać na „treść art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1a-3b, mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek oraz art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty, wedle którego, organy, o których mowa w ust. 3e w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek. Ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów tych szkół i placówek dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki. Nie może więc budzić wątpliwości, że przetwarzanie danych poza prowadzoną kontrolą nie znajduje upoważnienia ustawowego. Składanie takich danych w ramach rozliczania otrzymanych dotacji rocznych nie mieści się w ramach prowadzonej kontroli.

Ponadto w załączniku Nr 3 – „Rozliczenie dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu Gminy Miastko” w pkt 3 tego załącznika, Rada Miejska w Miastku zawarła zapis o treści: „Kwota dotacji (narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego) otrzymana :.....zł;wykorzystana..... zł, a w pkt 2 tego załącznika wskazuje, iż rozliczenie jest sporządzane dla poszczególnych kwartalnych okresów rozliczeniowych.

Dalej w tabeli ujętej w pkt 6 tego załącznika o treści: „6. Zestawienie wydatków dotowanej jednostki sfinansowanych z dotacji (narastająco od początku roku do końca okresu rozliczeniowego)” umieszczono wymóg wykazywania wydatków według rodzajów i kwot dla poszczególnych kwartalnych okresów rozliczeniowych.

Rada Miejska w Miastku postanowiła zatem, iż do rozliczenia beneficjenta dotacji z gminą winno służyć porównanie dotacji otrzymanej z wykorzystaną.

Tymczasem z przepisów art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty jednoznacznie wynika, iż dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych

w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. A zatem podstawę do wyliczenia dotacji stanowi kwota wynikająca z faktycznie ponoszonych wydatków bieżących na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę i liczba dzieci. Do rozliczenia kwoty dotacji między gminą i beneficjentem dotacji winna zatem służyć kwota należnej beneficjentowi dotacji, która może się różnić od dotacji otrzymanej z powodu różnicy między liczbą dzieci przyjętą do ustalenia kwoty otrzymanej dotacji a faktyczną liczbą dzieci, na które dotacja beneficjentowi przysługuje.

Także w tej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w cytowanym wyżej wyroku. Zdaniem Sądu dotacje przyznawane przez gminę na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty mają charakter dotacji podmiotowych, a zatem mają za zadanie dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II GSK320/07). W konsekwencji nie ma podstaw do rozliczenia tych dotacji według kryterium celowościowego. Zadania oświatowe, których zakres określa ustawa o systemie oświaty, są zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki otrzymują na ten cel określoną w ustawie budżetowej część oświatowej subwencji ogólnej zgodnie z art. 28 ust 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, póź. 1966 z zm.).”

Ponadto zdaniem Sądu „Z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty wynika, że organ stanowiący samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, co jednak nie jest równoznaczne z merytorycznym rozliczaniem i kontrolą wykorzystywania dotacji. Rozliczenie dotacji pozostaje bowiem w związku z liczbą uczniów i jedyną dopuszczalną formą kontroli przyznawanych dotacji może być rozliczanie faktycznej liczby uczniów, na których są przyznawane dotacje.”

Wobec powyższego Kolegium Izby uznało, iż ustalając tryb udzielania i rozliczania dotacji Rada Miejska w Miastku nie może regulować przedmiotowych kwestii w sposób odmienny, niż to wynika z ustawy o systemie oświaty, co powoduje iż badana uchwała w obecnym kształcie nie może funkcjonować w obrocie prawnym.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Ponadto Kolegium tut. Izby zwraca uwagę na błędną redakcję treści badanej uchwały, z której nie można w sposób zrozumiały i jednoznaczny odczytać intencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, do jakich placówek oświatowych odnoszą się konkretne zapisy badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner - Iwanicka