

Uchwała nr 15/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 22 stycznia 2014 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr XXXVI/535/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Kobierzyce

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. 1646) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały nr XXXVI/535/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Kobierzyce w zakresie:

1) wymogu załączania do „Informacji o faktycznej liczbie dzieci objętych opieką w żłobku/klubie dziecięcym prowadzonym przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w miesiącu ...” (której wzór stanowi załącznik nr 2 do uchwały) „imiennego wykazu dzieci objętych opieką żłobka/klubu dziecięcego wraz z miejscem zamieszkania” — wobec istotnego naruszenia art. 60 ust. 2 w związku z art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2013 r. poz. 1457),

2) regulacji § 4 ust. 4 uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 60 ust. 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, w związku z art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXVI/535/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Kobierzyce wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 3 stycznia 2014 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kobierzyce, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2013 r. poz. 1457), zwanej dalej „u.o.d.”, określiła wysokość, zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Kobierzyce.

W badanej uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wprowadził m.in. następujące postanowienia:

„§ 3. [...] 4. Wysokość kwot dotacji w poszczególnych miesiącach będzie odpowiadała faktycznej liczbie dzieci objętych opieką w żłobku, klubie dziecięcym w danym miesiącu.

5. Podmiot prowadzący placówkę składa do Wójta Gminy Kobierzyce w terminie do 10 dnia każdego miesiąca informację o faktycznej liczbie dzieci objętych opieką w danym miesiącu wg stanu na pierwszy dzień danego miesiąca.

6. Wzór informacji, o której mowa w ust. 5 stanowi załącznik nr 2 do uchwały.

§ 4. [...] 4. Dotacje wykorzystane niezgodnie z umową podlegają zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi jak za zobowiązania podatkowe.”

W załączniku nr 2 pn. „Informacja o faktycznej liczbie dzieci objętych opieką [...]” dotowany został zobowiązany do przedstawienia „liczby dzieci objętych opieką w żłobku/klubie dziecięcym wg stanu na pierwszy dzień miesiąca”, jak również do załączenia „imiennego wykazu dzieci objętych opieką żłobka/klubu dziecięcego wraz z miejscem zamieszkania”.

Oceniając zgodność z prawem regulacji zawartych w badanej uchwale, Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

W ocenie Kolegium za niedopuszczalne należy uznać żądanie od podmiotu prowadzącego placówkę załączania do składanej „Informacji o faktycznej liczbie dzieci objętych opieką [...]” danych osobowych dzieci objętych opieką żłobka czy klubu dziecięcego. Z art. 3a ust. 1 i 2 u.o.d. wynika, że podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy oraz podmiot zatrudniający dziennego opiekuna mogą przetwarzać dane, uzyskane od rodzica ubiegającego się o objęcie dziecka opieką w żłobku lub klubie dziecięcym albo przez dziennego opiekuna, wyłącznie w związku z rekrutacją oraz w zakresie i w celu zapewnienia dziecku prawidłowej opieki.

Obowiązki, które gmina może nałożyć na podmioty zobowiązane do złożenia informacji, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) w art. 47 zapewnia prawo do prywatności. Jego konsekwencje widoczne są w art. 51 Konstytucji, który wprowadza może zobowiązywać jednostkę do ujawnienia informacji dotyczącej jej osoby, ale obowiązek taki może nałożyć tylko ustawa. Tak więc tylko ustawodawca został uprawniony do nakładania obowiązku ujawniania przez obywatela tego rodzaju informacji. Musi to być uzasadnione interesem publicznym dla celów statystycznych, gospodarczych itp. Ten sam przepis ogranicza pozyskiwanie informacji o obywatelach do przypadków niezbędnych i uznawanych w demokratycznym państwie. Władze nie mogą ustalać dowolnie zasobu informacji, jakie chcą uzyskać od obywateli, są w tym względzie ograniczone postanowieniem ustawy.

W § 4 ust. 4 uchwały Rada Gminy Kobierzyce przyjęła, że dotacje wykorzystane „niezgodnie z umową” podlegają zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi jak za „zobowiązania podatkowe”. Regulacja ta narusza w sposób istotny art. 60 ust. 2 u.o.d., bowiem nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w tym przepisie.

Kolegium wskazuje, że zagadnienia związane ze zwrotem udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji regulują przepisy art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, a przepis prawa miejscowego nie może regulować raz jeszcze tego, co uregulowane jest ustawą, ani też modyfikować przepisów ustawowych. W świetle ww. przepisów przesłanką zwrotu dotacji jest niewykorzystanie ich do końca roku bądź wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem, pobranie nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Zgodnie z art. 251 u.f.p. dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu. Natomiast w art. 252 u.f.p. uregulowany został zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. I tak, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
 - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, iż w cytowanych powyżej postanowieniach § 4 ust. 4 uchwały Rada zawarła zapisy modyfikujące przepisy ustawowe. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 orzekł, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 747), która weszła w życie 13 lipca 2013 r., dotacja celowa z budżetu gminy przysługuje również opiekunom dziennym sprawującym opiekę nad dzieckiem do lat 3. Tymczasem w badanej uchwale Rada nie ustaliła wysokości dotacji celowej dla podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Kobierzyce przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus