

Uchwała nr 115/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 października 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy nr XLVII/503/18 z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym oraz publicznym szkołom, przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy nr XLVII/503/18 z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym oraz publicznym szkołom, przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w zakresie:

1) § 5 ust. 1 i 4 uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203),

2) wyrażenia „rodzaje wydatków bieżących” zawartego w załączniku nr 3 do uchwały w pkt 6 w tabeli („Zestawienie poniesionych wydatków”) — wobec istotnego naruszenia art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych,

3) oświadczeń zawartych w załącznikach nr 1, 2 i 3 o treści „Wyrażam zgodę na przetwarzanie danych osobowych uczniów przedszkola/szkoły, zawartych w powyższej „Informacji miesięcznej o liczbie dzieci” dla potrzeb uzyskania dotacji i rozliczeń między gminami” — z powodu zamieszczenia ich bez podstawy prawnej.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy nr XLVII/503/18 z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym oraz publicznym szkołom, przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 września 2018 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203), zwanej dalej „u.f.z.o.”.

W badanej uchwale Rada Miejska zawarła m.in. następujące regulacje:

„§ 5. 1. Dotującemu przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w zakresie:

1) zgodności liczby uczniów wykazanych we wniosku o udzielenie dotacji oraz przesyłanych w cyklicznych informacjach ze stanem faktycznym, na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania, wychowania lub opieki oraz innych dokumentów potwierdzających faktyczną liczbę uczniów,

2) prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie, na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej.

[...]

4. Kontrolujący może żądać od kontrolowanego sporządzenia niezbędnych do kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach”.

Postanowieniem § 4 ust. 1 uchwały zobowiązano osobę otrzymującą dotację do jej rozliczenia wg wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do badanej uchwały. Zgodnie z tabelą pn. „Zestawienie poniesionych wydatków”, której wzór zamieszczono w pkt 6 tego załącznika, otrzymana dotacja podlega rozliczeniu na wyszczególnione wydatki bieżące.

W załącznikach nr 1, 2 i 3 przedmiotowej uchwały zamieszczono oświadczenie o treści „Wyrażam zgodę na przetwarzanie danych osobowych uczniów przedszkola/szkoły, zawartych w powyższej »Informacji miesięcznej o liczbie dzieci« dla potrzeb uzyskania dotacji i rozliczeń między gminami”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–30 i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Z przepisu tego wynika kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w tym udostępnianie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, uregulowana została w art. 36 u.f.z.o. W świetle powyższego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do regulowania w drodze uchwały zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, który w ocenie Kolegium Izby zawarł w postanowieniach § 5 ust. 1 i 4 uchwały. Upoważnienie zawarte w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. nie daje podstawy do nałożenia na podmiot kontrolowany obowiązku sporządzenia odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach. Obowiązek sporządzania obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji wykracza poza tryb kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

W art. 35 u.f.z.o. ustawodawca wyspecyfikował rodzaje wydatków finansowanych z dotacji. W art. 35 ust. 1 u.f.z.o. przewidziano, że dotacje mogą być wykorzystane na pokrycie wydatków bieżących, w tym związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy — Prawo oświatowe (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b). W art. 35 ust. 1 pkt 2 u.f.z.o. postanowiono natomiast, że dotacje mogą być wykorzystane na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących:

- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
- b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach,
- c) sprzęt rekreacyjny i sportowy dla dzieci i młodzieży,
- d) meble,

e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości określonej zgodnie z art. 16f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do używania.

W załączniku nr 3 w pkt 6 w tabeli „Zestawienie poniesionych wydatków” wyszczególniono w 12 punktach konkretne rodzaje wydatków, ograniczając je wyłącznie do wydatków bieżących, a w kolejnych wierszach postanowiono o wyszczególnieniu innych wydatków — „w tym: związane z realizacją zadań organu prowadzącego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy — Prawo oświatowe (wymienić jakie i dokładnie określić ich rodzaje)”.

W ocenie Kolegium w załączniku nr 3 do uchwały w pkt 6 w tabeli nastąpiło zmodyfikowane powtórzenie materii uregulowanej w art. 35 u.f.z.o., przez co nie uwzględniono wskazanych przez ustawodawcę w tym przepisie możliwości rozliczania poniesionych wydatków na zakup środków trwałych. Ograniczenie możliwości rozliczania poniesionych wydatków tylko do wydatków bieżących pozostaje w sprzeczności z art. 35 ust. 1 u.f.z.o., co skutkuje stwierdzeniem nieważności wyrażenia „rodzaje wydatków bieżących” zawartego w tabeli w pkt 6 „Zestawienie poniesionych wydatków” załącznika nr 3 do uchwały.

Za wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2013 r. sygn. akt II GSK 2114/11 należy stwierdzić, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Kolegium Izby wskazuje, że powtarzanie zapisów ustawy może wprowadzać w błąd co do tego, czy określona norma stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego, czy też stanowi przepis powszechnie obowiązujący tylko na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego. W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że takie działanie może prowadzić do powstania istotnych wątpliwości, które z norm, i w jakim zakresie, znajdują zastosowanie, gdy w uchwale powtórzona zostanie tylko część regulacji odnoszącej się do danej kwestii, czyli gdy na grunt uchwały przeniesiony zostanie jedynie fragment przepisu ustawy. Jednocześnie podkreśla się, iż zakaz normatywnych powtórzeń nie ma charakteru bezwzględnego w tym sensie, iż wyjątkowo mogą zdarzyć się takie sytuacje, że potrzebny jest przepis „zapowiadający” dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiałyby wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzyłyby zamkniętej całości czy nie byłyby wystarczająco komunikatywne. Należy jednak pamiętać, że powtórzenia, o których tu mowa — jeżeli uzna się je wyjątkowo za konieczne — powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 977/11).

W ocenie Kolegium nie ma również podstawy prawnej do zobowiązania osób prowadzących niepubliczne i publiczne szkoły, przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego i otrzymujące dotacje do wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych uczniów przedszkola/szkoły, zawartych w powyższej „Informacji miesięcznej o liczbie dzieci” dla potrzeb uzyskania dotacji i rozliczeń między gminami.

Przepisy art. 6 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE L z 2016 r. Nr 119, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej rozporządzeniem, wymieniają przesłanki przetwarzania danych osobowych zgodnie z prawem. Stosownie do ust. 1 lit. c w związku z ust. 3 lit. b powołanego przepisu, przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, a podstawa przetwarzania jest określona w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator.

Rozporządzenie wskazuje w art. 6 ust. 1 również zgodę jako przesłankę zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warun-

kiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 6 ust. 1 rozporządzenia, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa, w tym przypadku ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Ponadto istnienie wskazanych rozwiązań (w postaci zgody na przetwarzanie danych osobowych) powoduje, że dopuszczalne jest nieudzielenie zgody na przetwarzanie danych osobowych, co pozostaje w konflikcie z istniejącymi przepisami prawa, z mocy których — a zatem bez odrębnej zgody — przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt I SA/Po 1305/15) stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), 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. Organ samorządu terytorialnego 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”.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zauważa, że zawarte w § 6 uchwały wskazanie dotyczące utraty mocy obowiązującej wymienionej w nim uchwały jest zbędne, bowiem wymieniona uchwała wygasła wraz ze zmianą podstawy prawnej upoważniającej Radę do wydania takiego aktu, tj. z dniem 31 grudnia 2017 roku. Zgodnie z § 32 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. W dacie wejścia w życie badanej uchwały poprzednia uchwała już zatem nie obowiązywała, albowiem wydana była na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, uchylonych z dniem 1 stycznia 2018 r. przepisem art. 80 pkt 16 u.f.z.o.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Świdnicy 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 uchwały.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód