

Uchwała Nr 9/505/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 27 marca 2018 r.

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 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXIV/738/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania udzielanej dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce oraz zatrudniających dziennych opiekunów na terenie Gminy Mosina, w części obejmującej:

- w § 3 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: „, , nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”,
- § 7 ust. 2 ,
- w załączniku nr 2 wyrażenie w brzmieniu: „Załącznik: lista dzieci, w tym data urodzenia, dane adresowe”,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 9 marca 2018 r., Rada Miejska w Mosinie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, określiła wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania udzielanej dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce oraz zatrudniających dziennych opiekunów na terenie Gminy Mosina.

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 o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr LXIV/738/18 z dnia 28 lutego 2018 r., wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 27 marca 2018 r.

Rozpoznając sprawę w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r. poz. 157, z późn.zm.) w art. 60 ust. 1 przewiduje, że podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniające dziennych opiekunów mogą otrzymać na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy.

W art. 60 ust. 2 ustawy postanowiono, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

W § 3 uchwały Rada Miejska, dla podmiotów ubiegających się o dotację, postawiła wymóg złożenia przez nich wniosku „...nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (...)”. Postawienie tego wymogu wykracza poza regulacje wynikające z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Celowy charakter dotacji otrzymywanej na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oznacza, że jest ona przyznawana na realizację zadań wykonywanych przez podmioty prowadzące działalność, o której mowa w tej ustawie. Podmioty te nie są zobowiązane do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być objęte opieką, lecz mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadania, na które dotacja jest przekazywana. Podkreślenia wymaga, że art. 60 ust. 1 ustawy przewiduje, że dotacja udzielana jest na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna, bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Gd 134/15).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy, a to oznacza zamknięty katalog kompetencji przyznanych gminom. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą więc aktami prawa miejscowego kreować sytuacji prawnych nieprzewidzianych przepisami ustaw lub je omijających.

W ocenie Kolegium zawarte w § 3 ust. 2 uchwały zapisy o terminie składania wniosków o dotację stanowią istotne naruszenie prawa i skutkują stwierdzeniem nieważności w § 3 ust. 2 uchwały wyrażenia „, , nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”.

W postanowieniu § 7 ust. 2 uchwały Rada określiła, że: „Tryb udzielania dotacji, sposób jej wypłaty i kontroli wykorzystania dotacji zostaną ustalone w umowie o udzielenie dotacji, zawartej zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby wskazuje, że Rada działając na podstawie upoważnienia zawartego w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 winna nie tylko określić wysokość dotacji, ale także zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej. Regulacje zawarte w uchwale winne być stosowane do wszystkich podmiotów ubiegających się o dotację. Wymogu

tego nie spełnia postanowienie § 7 ust. 2, który przewiduje że każdorazowo tryb i zasady przyznawania dotacji będą określone w umowie zawieranej z podmiotem.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że postanowienie § 7 ust. 2 zostało podjęte z naruszeniem art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to rada ta może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Ponadto, jeżeli dany przepis i wskazane w nim elementy mają charakter wyczerpujący, to nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 lutego 2013 r., II SA/Go 1069/12, LEX nr 1277963; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12). Ponadto w judykaturze stwierdza się, iż zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok NSA oz. w Gdańsku z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94, dostępny na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z załącznika nr 2 wynika, że załącznik do niego będzie stanowiła „lista dzieci, w tym: data urodzenia, dane adresowe”. Kolegium Izby stwierdza, że wymagania w zakresie ujawnienia imion i nazwisk dzieci oraz adresu, są wadliwe z uwagi na fakt, iż naruszają przepisy art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, z późn. zm.).

W ocenie Kolegium Izby nie ma potrzeby podawania nazwisk i imion dzieci, nad którymi sprawowana jest opieka oraz ich adresu. Wystarczającym, do ustalenia kwoty dotacji, jest podanie cyfry (liczby) podopiecznych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny i jego organy działają na podstawie i w granicach prawa. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Organom administracji publicznej wolno bowiem, w przeciwieństwie do obywateli, podejmować tylko takie działania, do których mają ustawowe upoważnienie, nie zaś podejmować wszelkie działania, które nie zostały zakazane przez prawo.

W wyroku z dnia 12 maja 2010 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt I OSK 672/10 Naczelny Sąd Administracyjny (odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U/19/97, OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262) zwrócił uwagę na to, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, podlega

ściśle wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Organ 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.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby stoi na stanowisku, że na podstawie upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 Rada Miejska nie miała kompetencji żądania danych osobowych dzieci objętych opieką żłobka, klubu dziecięcego lub dziennego opiekuna.

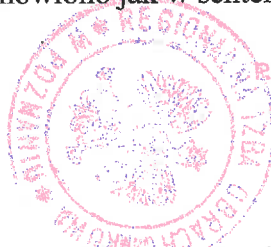
Zgodnie z art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych danymi osobowymi są wszelkie informacje dotyczące osoby fizycznej, pozwalające na określenie tożsamości tej osoby. Danymi osobowymi są więc: informacje o imieniu, nazwisku i adresie danej osoby fizycznej. Stosownie do art. 7 pkt 2 tej ustawy – przetwarzaniem danych jest między innymi ich zbieranie, przechowywanie i usuwanie.

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 tylko z uwagi na wskazane w ustawie dobra (dobro publiczne; dobro osoby; dobro osób trzecich) i jedynie w zakresie i trybie określonym ustawą (ust. 2).

Na podstawie art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne tylko wtedy gdy, między innymi, jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

W ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 prawo przetwarzania danych przyznane zostało podmiotowi prowadzącemu żłobek lub klub dziecięcy oraz podmiotowi zatrudniającemu dziennego opiekuna – w zakresie wskazanym przez przepisy art. 3a ust. 2 tej ustawy. Prawo takie nie zostało natomiast przyznane gminie udzielającej dotacji z budżetu.

Mając na uwadze powyższe postanowiono jak w sentencji niniejszej uchwały.



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 doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.