



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 sierpnia 2019 r.

Poz. 7189

UCHWAŁA NR 16/1011/2019 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2019 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, z późn. zm.) oraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XII/83/2019 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Ostrzeszów, w części obejmującej:

- w § 4 ust. 1 wyrażenie o treści: „nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”,
- w § 4 ust. 4 wyrażenie o treści: „oraz o ilości dzieci uczęszczających do tego żłobka lub klubu dziecięcego w poprzednim miesiącu”,
- w załączniku Nr 1 pkt 7,
- w załączniku Nr 2 pkt 4,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tut. Izbie w dniu 2 lipca 2019 r., ponowne doręczenie kompletnego wypisu uchwały miało miejsce w dniu 29 lipca 2019 r. Rada Miejska Ostrzeszów powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 określiła wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów.

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 wymienionej wyżej uchwały oraz wezwała do nadesłania kompletnego wypisu uchwały, gdyż doręczona wcześniej uchwała nie zawierała załączników powołanych w treści uchwały. Załączniki nie zostały także opublikowane wraz z uchwałą w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 3 lipca 2019 r. poz. 6370). Termin rozpatrzenia uchwały wyznaczony został na dzień 31 lipca 2019 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 2019 r. poz. 409, 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 kategorie dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

W § 4 ust. 1 Rada postanowiła, że „Podmioty, o których mowa w § 1, ubiegające się o przyznanie dotacji celowej składają wniosek do Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby tak sformułowane postanowienie wykracza poza regulacje wynikające z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Postanowienia § 4 ust. 1 uchwały ograniczają możliwość złożenia wniosku po 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Celowy charakter dotacji otrzymywanej na podstawie art. 60 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 podawania 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 fakt, że art. 60 ust. 1 cyt. 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 134/15). Zatem możliwość złożenia wniosku o dotację przez podmiot prowadzący powinna istnieć także w trakcie roku budżetowego. W § 4 ust. 4 uchwały Rada zawarła postanowienie o treści: „Dotacja jest wypłacana w transzach miesięcznych z góry do dnia 15 każdego miesiąca, po przedstawieniu przez podmiot, o którym mowa w § 1, informacji do dnia 5 tego miesiąca o ilości dzieci objętych opieką żłobka lub klubu dziecięcego w danym miesiącu oraz o ilości dzieci uczęszczających do tego żłobka lub klubu dziecięcego w poprzednim miesiącu”. Natomiast w załączniku nr 2 obejmującym wzór informacji o faktycznej liczbie dzieci objętych opieką w żłobku /klubie dziecięcym zamieszkałych na terenie Gminy Ostrzeszów w pkt 4 załącznika zamieszczona została treść w brzmieniu: „Liczba dzieci uczęszczających do żłobka /klubu dziecięcego * w poprzednim miesiącu (.....) wyniosładzieci. W załączeniu do niniejszej informacji przedstawiono wykaz tych dzieci zawierający: - imię i nazwisko, adres zamieszkania, datę urodzenia oraz ilość dni w miesiącu, w których dziecko uczęszczało do żłobka / klubu dziecięcego”.

W ocenie Kolegium Izby, uzależnienie kwoty dotacji przekazywanej podmiotowi prowadzącemu żłobek lub klub dziecięcy od liczby dzieci uczęszczających do żłobka lub klubu dziecięcego stoi w sprzeczności z przepisem art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, zgodnie z którym dotacja celowa przysługuje na dziecko objęte opieką, nie zaś uczęszczające do żłobka lub klubu dziecięcego.

Nieobecność takiego dziecka w określonych dniach, tygodniach może być przecież usprawiedliwiona. Istotny jest bowiem fakt, że dziecko pozostaje do żłobka lub klubu dziecięcego zapisane i jest objęte opieką. Ponadto, podmiot prowadzący żłobek, klub dziecięcy lub opiekun jest zobowiązany zapewnić codziennie gotowość do przyjęcia wszystkich zapisanych dzieci, co generuje stałe koszty, niezależnie od liczby dzieci faktycznie obecnych w danym dniu.

Prawdą jest, że Rada w ogóle nie musiała ustalać wysokości oraz zasad ustalania dotacji dla prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, gdyż dotacje te nie są obligatoryjne, o czym świadczy użyty w art. 60 ust. 1 ustawy zwrot „mogą otrzymywać”, ale skoro zdecydowano, że z budżetu Gminy Ostrzeszów takie dotacje będą udzielane, to winny one być przyznawane - zgodnie z dyspozycją art. 60 ust. 1 ustawy - na dziecko danej społeczności lokalnej objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym. Wskazać należy, iż w sytuacji gdy dziecko jest nieobecne tzn. nie uczęszcza w danym okresie do żłobka lub klubu dziecięcego nie oznacza, że dziecko to nie jest objęte opieką.

Z wyżej opisanych powodów Kolegium uznało, że z naruszeniem prawa tj. art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 zawarto w § 4 ust. 4 i załączniku nr 2 w pkt 4 postanowienia uchwały odnoszące się do ilości dzieci uczęszczających do żłobka lub klubu dziecięcego. Dotacja przyznawana jest na dziecko objęte opieką, niezależnie od tego czy jest obecne czy też nie. Podobne stanowisko w tej kwestii zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku o sygn. akt: I SA/Po 613/11 oraz WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 5 listopada 2015 r. (sygn. akt I SA/Rz 871/15).

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że wskazane wyżej postanowienia badanej uchwały naruszają prawo, tj. wykraczają poza delegację do podjęcia tej uchwały, określoną w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz uznało, że naruszenia te mają charakter istotny.

Kolejną kwestią, która nieprawidłowo została uregulowana w przytoczonym powyżej pkt nr 4 załącznika nr 2, jest podawanie comiesięcznego wykazu dzieci zawierającego dane dotyczące podania imienia i nazwiska, adresu zamieszkania, daty urodzenia.

Kolegium Izby wskazuje, że żaden z przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie upoważnia organu stanowiącego do żądania podawania informacji obejmujących dane osobowe dzieci. Obowiązki, które gmina może nałożyć na podmioty zobowiązane do złożenia informacji lub sprawozdania, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą stać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 47 zapewnia prawo do prywatności. Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji, obowiązany do ujawniania informacji o sobie można być tylko na podstawie ustawy, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Władze nie mogą ustalać dowolnie zasobu informacji, jakie chcą uzyskać od obywateli i są w tym względzie ograniczone postanowieniami ustaw.

Stosownie do przepisu art. 3a ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, prawo przetwarzania danych osobowych przyznane zostało podmiotowi prowadzącemu żłobek, klub dziecięcy lub podmiotowi zatrudniającemu dziennego opiekuna, wyłącznie w związku z rekrutacją oraz w zakresie i w celu zapewnienia dziecku prawidłowej opieki. Prawo takie nie zostało natomiast przyznane gminie udzielającej dotacji z budżetu.

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że materia dotycząca gromadzenia, przetwarzania i ochrony danych osobowych uregulowana została w odrębnych przepisach, których obowiązek stosowania ciąży na podmiotach dysponujących danymi osobowymi, tj. art. 6 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 119, s.1), a także ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000, z późn. zm.).

Zauważyć także należy, iż do obliczenia wysokości miesięcznej kwoty dotacji należnej podmiotom prowadzącym żłobki, kluby dziecięce wystarczy informacja o liczbie dzieci, a nie imienny ich wykaz. Prawidłowość danych zawartych w przedkładanych informacjach o aktualnej liczbie dzieci objętych opieką i w dokumentach z rozliczenia dotacji podlegają kontroli przez organ udzielający dotacji. Sposób kontroli winien określić organ wykonawczy w umowie o udzieleniu dotacji celowej zawartej na podstawie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

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 w comiesięcznych informacjach o liczbie dzieci uczęszczających w poprzednim miesiącu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium stwierdziło nieważność przedmiotowej uchwały w części obejmującej pkt 4 załącznika nr 2 uchwały.

Kolejną nieprawidłowością uchwały jest zamieszczenie w zał. nr 1 obejmującym wzór wniosku pkt 7 o treści: „Wykaz oświadczeń rodziców /opiekunów prawnych * dzieci zamieszkałych na terenie gminy Ostrzeszów, przedłożonym wraz z wnioskiem”. Wskazać należy, że zarówno treść uchwały jak i treść załącznika nr 1 nie określa jakiego rodzaju oświadczenia należy przedłożyć wraz z wnioskiem.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało

z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl).

Ponadto w sposób niewłaściwy określone zostało wejście w życie uchwały, które zgodnie z § 9 uregulowane zostało następująco: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2019r.”

Ww. postanowieniem określone zostały dwa terminy wejścia w życie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a gminny prawodawca ma możliwość ustalenia późniejszego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Nie powinny być jednak ustalone dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym ukształtował się pogląd, że pojęcia „wejście w życie” i „moc obowiązująca” nie mają rozbieżnych zakresów. Pojęcia te są tożsame znaczeniowo i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2014 r. sygn. akt I SA/Go 51/14; wyrok Trybunał Konstytucyjny z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt K 5/98).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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.