



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 marca 2025 r.

Poz. 2628

UCHWAŁA NR 5/342/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 12 marca 2025 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 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XII/88/2025 Rady Gminy Piaski z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 19 lutego 2025 r. Rada Gminy Piaski powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli ich pobierania i wykorzystania dla niepublicznych, prowadzonych przez osoby prawne inne niż Gmina Piaski lub osoby fizyczne przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego.

Na podstawie 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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 12 marca 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym gminy jest, jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.), zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, a także w szkołach, o których mowa w art. 8 ust. 15.

Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754, z późn. zm.) są finansowane na zasadach określonych w tej ustawie oraz w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, z późn. zm.).

W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych 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. 28-31a 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 odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Działając w oparciu o dyspozycję zawartą w wyżej wymienionym przepisie, Rada Gminy Piaski podjęła badaną uchwałę.

W § 3 ust. 1 i 2 uchwały wskazano, że „Organ prowadzący dotowane podmioty oświatowe składa w terminie do 10. dnia każdego miesiąca Wójtowi Gminy Piaski informację o faktycznej liczbie uczniów, dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczestników zajęć rewalidacyjno-rewalidacyjno-wychowawczych - odpowiednio przedszkola oraz innej formy wychowania przedszkolnego na których przysługuje dotacja udzielana w trybie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych - według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca" zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 2 do podjętej uchwały.

Analiza załącznika nr 2 do uchwały wykazała, że tabela zamieszczona w części 3 zawiera następujące dane: imię i nazwisko dziecka, datę urodzenia, miejscowość zamieszkania/Gmina, wskazanie dotyczące obowiązku obciążenia gminy macierzystej, stwierdzenie posiadania orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. W kolejnych kolumnach wskazano na konieczność określenia rodzaju niepełnosprawności, a w przypadku dzieci z niepełnosprawnością sprzężoną, z autyzmem (w tym zespół Aspergera) dodatkowo zaliczenia dziecka do oddziałów specjalnych, integracyjnych lub ogólnodostępnych. Dla dzieci uczęszczających do oddziałów ogólnodostępnych konieczne jest dodatkowo określenie ilości godzin udzielonego wsparcia w przedziałach: do 2h wsparcia, powyżej 2h do 5h wsparcia, powyżej 5 do 10h wsparcia, powyżej 10h wsparcia).

W ocenie Kolegium Izby, wskazane wymagania dotyczące podania w informacji rodzaju niepełnosprawności danego dziecka nie mieszczą się w granicach delegacji ustawowej udzielonej organowi stanowiącemu j.s.t., na podstawie art. 38 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Przepis ten nie zawiera upoważnienia do pozyskiwania szczegółowych danych osobowych imiennie wskazanych uczniów niepełnosprawnych, w tym danych dotyczących rodzaju niepełnosprawności. Z przepisu tego wynika kompetencja dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia terminu przekazywania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2 tej ustawy.

Kolegium Izby wskazuje, że dane dotyczące rodzaju niepełnosprawności imiennie wskazanych uczniów mają charakter danych wrażliwych i podlegają szczególnym obostrzeniom w zakresie ich przetwarzania.

Przepis art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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) - dalej RODO - określa zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych, które z punktu widzenia ochrony danych stanowią fundament w zakresie prawidłowości ich przetwarzania. Powyższy przepis art. 5 ust. 1 RODO wprowadza osiem zasad przetwarzania danych osobowych, zawartych w sześciu punktach:

- 1) zasadę legalności, rzetelności i przejrzystości przetwarzania (zgodności z prawem);
- 2) zasadę celowości (ograniczenia celu);
- 3) zasadę minimalizacji danych (adekwatności, proporcjonalności);
- 4) zasadę prawidłowości (poprawności);
- 5) zasadę ograniczenia czasowego (czasowości) oraz
- 6) zasadę odpowiedniego bezpieczeństwa (integralności i poufności danych).

Zgodnie z RODO zasada celowości, zwana również zasadą związania celem oznacza, że zbieranie danych osobowych powinno być dokonywane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami. Oznacza to m.in., że organ stanowiący podejmując uchwałę w przedmiotowej sprawie musi brać pod uwagę cel, do którego chciałby wykorzystywać dane. Nie można określać celu przetwarzania danych w sposób ogólnikowy. Byłoby to sprzeczne zarówno z zasadą celowości (konkretności), jak i z zasadą rzetelności. Przetwarzanie danych w celach nieokreślonych lub określonych tak nieprecyzyjnie, że są nieograniczone lub niejasne powoduje, że przetwarzanie nie jest zgodne z prawem.

Zgodnie zaś z (art. 5 ust. 1 lit. c RODO) - zasadą minimalizacji dane powinny być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Organ stanowiący powinien wskazać we wzorze wniosku (w innych załącznikach do uchwały) tylko takiego rodzaju dane i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel zbierania danych.

Organ stanowiący ma obowiązek dokonania w tym względzie oceny i analizy czy dane osobowe zawarte we wniosku (w innych załącznikach) nie są nadmierne oraz czy ich przetwarzanie we wskazanym zakresie jest niezbędne dla osiągnięcia celu i nie będzie sprzeczne z RODO.

Dane dotyczące zdrowia stanowią szczególną kategorię danych osobowych (dane osobowe wrażliwe), a przetwarzanie tych danych dopuszczalne jest wyłącznie w przypadkach wymienionych w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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 (Dz.U.UE.L 119/1) - ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO). Zgodnie ze wskazanym przepisem przetwarzanie danych osobowych wrażliwych jest dopuszczalne m.in. wówczas, jeżeli:

a) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązków i wykonywania szczególnych praw przez administratora lub osobę, której dane dotyczą, w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, o ile jest to dozwolone prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, lub porozumieniem zbiorowym na mocy prawa państwa członkowskiego przewidującymi odpowiednie zabezpieczenia praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą;

b) przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą.

Z powyżej wymienionych przypadków wynika, że przetwarzanie danych szczególnych kategorii dopuszczalne jest wówczas, jeśli przepis prawa przewiduje możliwość przetwarzania przez dany podmiot określonej kategorii danych wrażliwych.

W ocenie Kolegium Izby - zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b (zasadą celowości) i lit. c (zasadą minimalizacji danych) RODO - art. 38 ust. 1 uofzo nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do przetwarzania danych osobowych dotyczących zdrowia ucznia.

Obowiązki, które jednostka samorządu terytorialnego może nałożyć na podmioty zobowiązane do złożenia informacji miesięcznej o liczbie uczniów muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą stać w sprzeczności z innymi prawami.

W wyroku z dnia 8 maja 2013 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt II GSK 299/12 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że 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. Powyższe stanowisko odzwierciedla także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15.

W § 3 ust. 2a analizowanej uchwały postanowiono, że: „Do informacji, o której mowa w ust. 1, jest załączany wydruk raportów z bazy danych systemu informacji oświatowej (SIO), o którym mowa w ustawie

z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, potwierdzający zgodność danych przekazanych przez organ prowadzący w załączniku 2. Jeżeli dane zawarte w załączniku 2 oraz w przekazanych raportach z bazy danych SIO nie są zgodne, organ prowadzący jest obowiązany wyjaśnić ich rozbieżność i ewentualnie dokonać niezwłocznie modyfikacji danych w bazie danych SIO”.

Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie stanowi dla organu stanowiącego podstawy do zobowiązania dotowanej jednostki do comiesięcznego sporządzania i przedkładania wydruku raportów z bazy danych Systemu Informacji Oświatowej oraz do zobowiązywania dotowanej jednostki do dokonywania modyfikacji danych w bazie danych SIO.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy gminne, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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”.

W zakresie obowiązku modyfikacji danych w bazie danych SIO Kolegium wskazuje, że obowiązek aktualizacji danych gromadzonych i przechowywanych w systemie informacji oświatowej regulują przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 152, z późn. zm.). W art. 30 ustawy wskazano, że:

„Podmiot zobowiązany do przekazywania danych do zbioru danych szkoły lub placówki oświatowej, zbioru danych jednostki, zbioru danych nauczyciela i zbioru danych ucznia przekazuje dane do bazy danych SIO, w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana w stanie faktycznym, z wyjątkiem danych, o których mowa w:

1) art. 8 pkt 1 lit. a-c, e-k i pkt 2-4, art. 9 pkt 2, art. 14 pkt 25 i 32, art. 20 pkt 1, art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. j, pkt 1a lit. i, ust. 3 pkt 1 lit. g oraz pkt 2 lit. f;

2) art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. i oraz pkt 2 lit. g - w zakresie dotyczącym uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego;

3) art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz ust. 3 pkt 1 lit. c - w przypadku nauczycieli w szkołach specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych w zakresie dotyczącym wymiaru zatrudnienia;

4) art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. g, ust. 3 pkt 1 lit. e oraz ust. 4 pkt 5 - w przypadku nauczycieli w szkołach specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych;

5) danych identyfikacyjnych uczniów przystępujących do egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego i egzaminu zawodowego.

W § 7 ust. 1 analizowanej uchwały wskazano, że „W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji, przysługującej kontrolowanemu podmiotowi, Wójt Gminy Piaski w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu albo od dnia wpływu wyjaśnień lub zastrzeżeń, o których mowa w § 6 ust. 4, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji”.

Kolegium Izby wskazuje, że protokół kontroli, a także wystąpienie pokontrolne nie stanowi prawnie wiążącego zobowiązania dla organu prowadzącego do zwrotu udzielonej dotacji, gdyż taką moc prawną mają wyłącznie decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.)

Zgodnie z art. 60 ustawy o finansach publicznych kwoty dotacji podlegające zwrotowi stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym.

W art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy wskazano, że „Organem pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego są: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa”.

Ponadto Kolegium wskazuje, że w części normatywnej uchwały nie zachowano chronologii numeracji paragrafów, po § 7 wpisano § 9.

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, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.