



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 3174

UCHWAŁA NR 6/399/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 26 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 XIV/138/2025 Rady Miasta Gniezna z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół, dla których Miasto Gniezno jest organem rejestrującym, w części obejmującej:

— w § 9 ust. 2-4;

— w § 10 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu: "*które zawiera:*

1) *imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę;*

2) *nazwę kontrolowanej placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki;*

3) *program kontroli;*

4) *przewidywany czas trwania kontroli*";

— w § 10 ust. 5 wyraz: "*niezwłocznego*";

— w § 10 ust. 7 wyrażenie w brzmieniu: "*wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz*";

— w załączniku Nr 2 pn. "INFORMACJA O AKTUALNEJ LICZBIE UCZNIÓW NA MIESIĄC" do uchwały:

■ w pkt 8 w tabeli zawartej w lit. a) kolumnę oznaczoną jako "*Rodzaj niepełnosprawności*",

■ w pkt 8 lit. b) "*uczniowie niepełnosprawni*", lit. c) "*uczniowie objęci wczesnym wspomaganie* rozwoju" i lit. d) "*uczestnicy zajęć rewalidacyjno - wychowawczych*" wraz z tabelami w nich zawartymi,

■ w pkt 10 w tabeli zawartej w lit. a) kolumnę oznaczoną jako "*Rodzaj niepełnosprawności*",

■ w pkt 10 lit. b) "*uczniowie niepełnosprawni*", lit. c) "*uczniowie objęci wczesnym wspomaganie* rozwoju" i lit. d) "*uczestnicy zajęć rewalidacyjno - wychowawczych*" wraz z tabelami w nich zawartymi;

— w załączniku Nr 4 pn. "ROZLICZENIE DOTACJI ZA ROK" do uchwały pkt 10 o treści: "*Wyjaśnienia do sprawozdania rocznego*" wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 marca 2025 r., Rada Miasta Gniezna powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół, dla których Miasto Gniezno jest organem rejestrującym.

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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 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, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym i 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 Miasta Gniezna podjęła przedmiotową uchwałę.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

W § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła: *"Organ dotujący jest organem uprawnionym do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Miasta Gniezna."*, a następnie w ust. 2-4 § 9 określiła zakres tej kontroli stanowiąc, iż:

"2. Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji odnosi się do ustalenia:

- 1) czy dotacja została pobrana należnie/nienależnie;*
- 2) czy dotacja została pobrana w należytej wysokości/nadmiernej wysokości;*
- 3) czy dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem/niezgodnie z przeznaczeniem.*

3. Kontrola prawidłowości pobrania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku, o którym mowa w § 4 uchwały, który był podstawą udzielenia dotacji oraz danych podanych w miesięcznych informacjach zgodnie z § 6 uchwały, które były podstawą przekazania dotacji.

4. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację wydatków poniesionych z dotacji i ustalenie ich zgodności lub niezgodności z przepisami ustawy, a także odnosi się do ustalenia rzetelności dokumentacji identyfikującej poniesione wydatki."

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Ustawodawca w tym przepisie w sposób

wyraźny ograniczył upoważnienie dla prawodawcy miejscowego do ustalania jedynie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu.

Ponadto regulacje dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zawarte zostały w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Uznać zatem należy, że Rada Miasta Gniezna stanowiąc w § 9 ust. 2-4 badanej uchwały o zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji wykroczyła poza ustawową kompetencję do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, czym w sposób istotny naruszyła art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 10 ust. 5 badanej uchwały Rada Miasta Gniezna, ustalając tryb kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, określiła, że: *"Organ prowadzący jest zobowiązany do zapewnienia kontrolerom warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów, terminowego udzielenia wyjaśnień oraz w miarę możliwości do udostępnienia oddzielnego pomieszczenia umożliwiającego sprawne przeprowadzenie czynności kontrolnych."*

Jak już zostało wskazane powyżej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, na mocy art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, przyznana została kompetencja do ustalania trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych. Natomiast kwestie dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w tym uprawnienia osób przeprowadzających kontrolę oraz obowiązki podmiotów kontrolowanych, określone zostały przez ustawodawcę w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z art. 36 ust. 2 tej ustawy osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2- także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 oraz ich weryfikacji. Z kolei stosownie do ust. 3 art. 36 ustawy przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2 oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

W ocenie Kolegium Izby określenie w § 10 ust. 5 uchwały wymogu *"niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów"* jest sprzeczne z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym podmiot kontrolowany udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2 oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, *"w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji"*.

Zdaniem Kolegium Izby modyfikacja lub uzupełnianie zapisów ustawy w sposób, który prowadzi do zmiany określonych w ustawie uprawnień osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli lub obowiązków podmiotów kontrolowanych nie znajduje podstaw prawnych.

Ponadto w § 10 ust. 4 uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła, że *"Kontrola rozpoczyna się w chwili okazania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, które zawiera:*

- 1) imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę;*
- 2) nazwę kontrolowanej placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki;*
- 3) program kontroli;*
- 4) przewidywany czas trwania kontroli."*

W ocenie Kolegium Izby, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, które podlegają ścisłej wykładni językowej i nie mogą prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia, materii w nich niewymienionych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt U 2/00, stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako *„ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych*

spraw; metoda postępowania; sposób; system". Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw.

Ustawodawca w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zważywszy, że termin „kontrola” jest rozumiany jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, to zwrot: „ustala tryb kontroli” na gruncie ww. przepisów należy rozumieć jako określenie zasad i sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych. Do tak określonych zasad i sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji zawartych w § 10 ust. 4 uchwały.

W ocenie Kolegium brak jest podstaw do stanowienia przez organ stanowiący o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli. Właściwym organem do określenia ww. spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji.

Następnie w § 10 ust. 7 uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła, że *"Kontroler może żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz udzielenia wyjaśnień na piśmie."*

W ocenie Kolegium Izby Rada stanowiąc w badanej uchwale, iż kontrolujący mogą żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2021 r. (sygn. akt I GSK 117/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym wskazano: *„niezależnie od tego, iż obowiązek sporządzenia przez kontrolowanego kserokopii dokumentu nie wynika z ustawy (u.f.z.o.), to na dodatek nałożenie takiego obowiązku na kontrolowanego wiąże się w istocie z przetrzuceniem na ten podmiot kosztów kontroli. Niewątpliwie w takim przypadku ze sporządzeniem kserokopii dokumentu wiąże się bowiem określony obowiązek związany z określonym obciążeniem finansowym. Sporządzenie kserokopii zawsze kosztuje, nawet jeżeli podmiot kontrolowany posiada kserokopiarkę. Z przepisów tych nie wynika ponadto obowiązek zwrotu przez kontrolujących kosztów sporządzenia przez kontrolowanego kserokopii (...)"*.

Podobnie NSA w wyroku z dnia 03.11.2021r. (sygnatura akt I GSK 388/21) orzekł: *„Należy podzielić pogląd skarżącej kasacyjnie (...), że zapis ten nakłada na stronę obowiązki związane nie tylko z koniecznością specjalnego oddelegowania osób do sporządzenia dokumentów wymienionych w tym paragrafie ale również, co jest też z tym związane - pokrywanie przez stronę kosztów nie tylko dodatkowej pracy tych osób ale również materiałów (papier, ksero etc). Tymczasem jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Ustawodawca ograniczył swobodę prawodawczą organów samorządu i terenowej administracji do granic zakreślonych w upoważnieniach zawartych w poszczególnych ustawach. Żaden przepis prawa w tym w szczególności ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na obywateli obowiązku ponoszenia opłat związanych z czynnościami organu kontrolującego wykorzystanie dotacji oświatowej. Co prawda nie ma w zapisie § 5 ust. 5 pkt 3 uchwały wprost informacji o konieczności pokrywania opłat ale z treści wzmiankowanego uregulowania wynika, że aby sprostać temu zapisowi beneficjent musi sporządzać niezbędne kopie dokumentów, odpisy, wyciągi - co niewątpliwie wiąże się z ponoszeniem kosztów takiego działania. Zapis ten ma zatem w istocie cechy jednostronnie narzuconej beneficjentom daniny publicznej. Wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego do nakładania przez gminę tego rodzaju opłat, należy uznać, że powołana regulacja uchwały została wydana bez podstawy prawnej."*

Poglądy zbieżne z powyższymi NSA wyraził jeszcze w wyroku z dnia 17.11.2021 r. (sygn. akt I GSK 800/21), a także WSA w wyrokach: WSA w Rzeszowie z dnia 18.10.2022 r. (sygn. akt I SA/Rz 408/22), WSA w Gliwicach z dnia 22.12.2021 r. (sygn. akt III SA/Gl 863/21), WSA w Warszawie z dnia 08.09.2022 r. (sygn. akt V SA/Wa 1803/22), WSA w Rzeszowie z dnia 07.12.2021 r. (sygn. akt I SA/Rz 670/21).

Z kolei analiza załączników do uchwały wykazała, że w załączniku Nr 2 pn. "INFORMACJA O AKTUALNEJ LICZBIE UCZNIÓW NA MIESIĄC" w pkt 8 lit. a) "uczniowie ogółem" (odnoszącym się do uczniów Przedszkola, Punktu Przedszkolnego, Zespołu Wychowania Przedszkolnego)

oraz w pkt. 10 lit. a) "uczniowie ogółem" (odnoszącym się do uczniów Szkoły) zawarto wymóg podania w tabeli następujących danych: liczba porządkowa, nazwisko i imię, miejsce zamieszkania, data i miejsce urodzenia, PESEL, rodzaj niepełnosprawności oraz nauczanie domowe klasa (tylko w przypadku uczniów Szkoły - pkt 10 lit. a)), a następnie w kolejnych tabelach oznaczonych lit. b) "*uczniowie niepełnosprawni*", lit. c) "*uczniowie objęci wczesnym wspomaganie rozwoju*" i lit. d) "*uczestnicy zajęć rewalidacyjno-wychowawczych*" zawartych w pkt 8 (odnoszącym się do uczniów Przedszkola, Punktu Przedszkolnego, Zespołu Wychowania Przedszkolnego) oraz w pkt 10 (odnoszącym się do uczniów Szkoły) zawarto wymóg podania imienia i nazwiska ucznia, miejsca zamieszkania, daty i miejsca urodzenia, numeru PESEL.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do definicji zawartej w art. 2 pkt 1, pkt 32 i pkt 34 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, *"ilekroć w ustawie jest mowa o:*

—dziecku objętym wczesnym wspomaganie rozwoju - należy przez to rozumieć dziecko posiadające opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju, o której mowa w art. 127 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, 1672, 1718 i 2005).

—uczestniku zajęć rewalidacyjno-wychowawczych - należy przez to rozumieć osobę posiadającą orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych;

—uczniowi niepełnosprawnym - należy przez to rozumieć ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność, o którym mowa w art. 127 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe".

Przywołany art. 127 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe stanowi, iż opinie o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych zgodnie z przepisami o ochronie zdrowia psychicznego wydają zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych. Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego określa zalecane formy kształcenia specjalnego, z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia niepełnosprawności intelektualnej.

Z obowiązujących regulacji wynika, że wczesne wspomaganie rozwoju przysługuje tym dzieciom, u których stwierdzone zostanie opóźnienie rozwoju. Wśród problemów, których stwierdzenie bywa wskazaniem do wczesnego wspomaganie rozwoju wymienić można m.in.: zaburzenia ze spektrum autyzmu, niepełnosprawność intelektualną, opóźnienie rozwoju mowy, opóźnienie rozwoju ruchowego, znaczne wady wzroku, deficyty słuchu. Dzieci mogą korzystać z wczesnego wspomaganie rozwoju od momentu stwierdzenia u nich nieprawidłowości rozwojowych do chwili rozpoczęcia przez nie nauki w szkole.

W ocenie Kolegium, imienny wykaz uczniów niepełnosprawnych, objętych wczesnym wspomaganie rozwoju oraz podanie w wykazie uczniów zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, dotyczą tzw. danych wrażliwych i nie mieszczą się w granicach delegacji ustawowej udzielonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, 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. Z przepisu tego wynika kompetencja dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia terminu przekazywania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2 tej ustawy.

Kolegium Izby wskazuje, że dane dotyczące 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.

Natomiast zgodnie 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 w informacji o liczbie uczniów 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 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych 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 przepisami prawa.

Kolegium Izby wskazuje, że 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 dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji.

Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu „*organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

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. o sygn. akt I SA/Po 1305/15.

Dalsza analiza załączników do uchwały wykazała, że w załączniku Nr 4 pn. "ROZLICZENIE DOTACJI ZA ROK" w pkt 10 zawarto wymóg zamieszczenia wyjaśnień do sprawozdania rocznego pozostawiając wykropkowane miejsce na ich złożenie.

Odnosząc się do ww. zapisu, Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Z przywołanych zapisów nie wynika bowiem jakich dodatkowych wyjaśnień może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

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.