



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 3211

UCHWAŁA NR 6/402/2025

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 XII/60/2025 Rady Miasta i Gminy Jaraczewo z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu gminy Jaraczewo dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w części obejmującej:

- w § 6 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu „*lub inne upoważnione osoby niebędące pracownikami organu dotującego*”,

- w § 6 ust. 6, ust. 8 pkt 2 i ust. 9,

- w załączniku Nr 2 pn. „Informacja o faktycznej liczbie dzieci (...)” w części „Liczba uczniów według stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca”:

- w tabeli pierwszej obejmującej „Comiesięczną liczbę uczniów placówek wychowania przedszkolnego” ostatnią kolumnę oznaczoną jako: *„Czy ma orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (jeżeli tak, należy wypełnić tabelę dotyczącą uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego,”*

- w tabeli drugiej dotyczącej liczby uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego kolumnę pierwszą oznaczoną jako „*Nazwisko i imię*”,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 3 marca 2025 r., Rada Miasta i Gminy Jaraczewo powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Jaraczewo dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

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 ww. 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.).

Zgodnie z 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. 28-30 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 wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym 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, w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Miasta i Gminy podjęła badaną uchwałę.

W § 6 ust. 2 uchwały Rada Miasta i Gminy Jaraczewo postanowiła, że: *„Upoważnieni pracownicy organu dotującego lub inne upoważnione osoby niebędące pracownikami organu dotującego, zwani dalej „kontrolującymi”, mogą dokonywać kontroli w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach, zwanych dalej „kontrolowanymi”, obejmującej zakres, o którym mowa w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.”*

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.) organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21 (dot. dotacji z budżetu gminy lub powiatu), art. 25 (dot. dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego), art. 26 (dot. dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego), art. 28-31a (dot. dotacji z budżetu powiatu) i art. 32 (dot. dotacji z budżetu powiatu), może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32.

Z treści przywołanych powyżej przepisów tj. art. 36 i art. 38 ust. 1 wynika, że pobieranie przez placówki oświatowe środków publicznych wiąże się nierozdzielnie z poddaniem się przez nie trybowi kontroli rozliczenia i wydatkowania tych środków, a ustawowym obowiązkiem organu dotującego jest nie tylko udzielanie dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i przedszkolom, lecz także dokonanie kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczenie tych dotacji.

Ustawodawca, udzielając w treści ww. przepisu upoważnienia, nie pozostawił swobody organowi dotującemu w określaniu uchwałą podmiotów, które kontrolę mogą prowadzić. Wręcz przeciwnie, wskazał, co wyraźnie wynika z treści art. 36 ust. 1 ustawy, że to organ dotujący kontroluje prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji.

Kolegium Izby wskazuje, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 marca 2023 r. (sygn. akt I SA/Kr 1249/22), uznał nieważność zapisu uchwały rady gminy, który przewidywał możliwość prowadzenia kontroli przez podmiot zewnętrzny. Ponadto podkreślił, że: „Prawodawca wskazując na organ dotujący jako organ uprawniony do przeprowadzenia kontroli w sposób klarowny wypowiedział się w kwestii podmiotu uprawnionego do kontroli i usytuował go w strukturze konkretnych organów władzy publicznej, opisanych ustawą zasadniczą i przepisami ustaw samorządowych. W ocenie Sądu z faktu powyższego wynika także bezwzględny obowiązek działania organu uprawnionego do wykonywania kontroli na podstawie i w granicach prawa. Natomiast zasady dotyczące przedstawicielstwa

administracyjnego gminy, w tym jej organu wykonawczego zawarte są m.in. w przepisach odrębnych takich jak ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o pracownikach samorządowych itp.”

W innym wyroku z dnia 26 stycznia 2022 r. (sygn. akt I SA/Kr 265/21), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że przepisy uchwały (prawa miejscowego) określają tryb (procedurę) przeprowadzenia kontroli, natomiast w kwestiach nieuregulowanych w tej procedurze znajdują zastosowanie przepisy k.p.a., gdyż kontrola dotyczy niepodatkowych należności budżetowych określonych w art. 60 u.f.p.

Zgodnie z art. 268a ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), organ administracji publicznej może upoważnić, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie.

Przepisy kpa nie zezwalają na udzielanie upoważnienia osobie spoza kręgu pracowników podmiotu. Tożsame stanowisko zajęło Ministerstwo Edukacji i Nauki (Gazeta Prawna, Artur Radwan, 7 września 2021 r.). Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego Ministerstwa Edukacji i Nauki, Katarzyna Koszewska, wyjaśniła m.in., że „*Prawo do ustanowienia osób reprezentujących taki organ (władzy publicznej) jest ograniczone i dotyczy kręgu osób posiadających status pracownika samorządowego (organu reprezentującego konkretną wspólnotę mieszkańców) potwierdzony istnieniem konkretnych (a nie każdych) więzi prawnych, jakie uprzednio zaistniały pomiędzy urzędem gminy (jako pracodawcą) a pracownikiem urzędu i jego opisanym także ustawą, egzekwowalnym zakresem praw i obowiązków.*”.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności w § 6 ust. 2 wyrażenia w brzmieniu „*lub inne upoważnione osoby niebędące pracownikami organu dotującego*”.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada Miasta i Gminy Jaraczewo postanowiła, że: *„Organowi dotującemu przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania oraz prawidłowości wykorzystania dotacji”*, a następnie w ust. 6 § 6 określiła zakres tej kontroli stanowiąc, iż: *„Kontroli, o której mowa w ust. 1 podlega:*

1) zakres danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji w kontekście danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej,

2) prawidłowość pobrania dotacji w zakresie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów, wskazywanych w informacjach, o których mowa w § 4 ust. 2 uchwały, na podstawie dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia tych informacji,

3) prawidłowość wykorzystania dotacji w zakresie, o którym mowa w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych,

4) zgodność złożonego rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji, o którym mowa w § 5 ust. 1 uchwały, z dokumentacją organizacyjną, finansową i dokumentacją przebiegu nauczania.”

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.

Kolegium Izby podkreśla, że na gruncie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych należy rozróżnić pojęcie „tryb kontroli” od pojęcia „zakresu kontroli”.

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.

Z kolei w literaturze wskazuje się, że zakres kontroli to „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012).

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.

Uznać zatem należy, że Rada Miasta i Gminy Jaraczewo stanowiąc w § 6 ust. 6 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 wskazuje, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (por. wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 6 ust. 6 badanej uchwały.

Z kolei w § 6 ust. 8 pkt 2 Rada postanowiła, że *„na żądanie kontrolującego mogą być sporządzane przez kontrolowanego odpisy i wyciągi z dokumentów oraz zestawienia i obliczenia oparte na dokumentach; zgodność takiego odpisu lub wyciągu z oryginałem potwierdza kontrolowany.”*

Z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wynika, że organ stanowiący gminy został upoważniony do ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Z przepisu tego nie wynika natomiast, ażeby organ ten został upoważniony do stanowienia prawa w zakresie wyposażenia organu kontrolującego w inne uprawnienia kontrolne niż przewidziane w art. 38 w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych oraz do nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków niż wynikające z tego przepisu.

Kolegium Izby wskazuje, że uprawnieniom kontrolujących wskazanym w § 6 ust. 8 pkt 2 odpowiadają określone obowiązki kontrolowanych nie znajdujące podstawy prawnej w ustawie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. akt I GSK 117/21 z dnia 7 lipca 2021 r. wskazał, że (...) *należy zwrócić uwagę, że przepisy rangi ustawowej (u.f.z.o.) nie przewidują możliwości żądania od kontrolowanego zestawień i obliczeń opartych na (...) księgowych dowodach źródłowych i innych dokumentach. Co więcej, konstrukcji prawnej żądania od kontrolowanego sporządzenia zestawień i obliczeń opartych na księgowych dowodach źródłowych i innych dokumentach nie przewidują nawet wymienione wyżej przepisy ustaw regulujących kontrolę podatkową oraz celno - skarbową. (...) Według Naczelnego Sądu Administracyjnego możliwość nałożenia przez kontrolujących na kontrolowanego obowiązku sporządzenia zestawień i obliczeń opartych na księgowych dowodach źródłowych i innych dokumentach w swojej istocie prowadzi do przerzucenia realizacji kontroli z kontrolujących na kontrolowanych. Sporządzanie przez organ kontrolujący najróżniejszych zestawień i obliczeń opartych na księgowych dowodach źródłowych stanowi formę działania administracji publicznej określoną jako czynności materialno - techniczne, charakterystyczną właśnie procedurom kontrolnym. W toku kontroli to kontrolujący bazując na materiałach źródłowych dostarczonych przez kontrolowanego analizują tę dokumentację i - co do zasady - we własnym zakresie sporządzają zestawienia i różnego rodzaju obliczenia. Z natury rzeczy nie jest zadaniem kontrolowanego sporządzanie na potrzeby kontroli takich zestawień oraz obliczeń. W przeciwnym wypadku mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której czynność kontrolna jaką jest sporządzanie zestawień oraz obliczeń przeprowadza kontrolowany. Jest to zatem pewna odmiana autokontroli. Już tylko na marginesie*

należy zwrócić uwagę na kwestie zaangażowania podmiotu kontrolowanego do kontroli, co wiąże się również z aspektem ekonomicznym. (...) Nie można mieć wątpliwości co do tego, że obowiązek sporządzenia na potrzeby kontroli takich zestawień oraz obliczeń jest dolegliwością znacznie dalej idącą niż znoszenie kontroli.” (Podobnie wyrok NSA z dn. 15 grudnia 2022 r., sygn. akt I GSK 76/19 i z dn. 27 stycznia 2023 r. I GSK 666/22.)

Kolegium Izby w pełni podziela powyższe stanowiska NSA, albowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - wykonując delegację ustawową zawartą w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. - uprawniony jest do stworzenia systemu kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów dotacji, jednakże gwarancje realizacji przez uprawnione podmioty wynikających z art. 36 ust. 1 i 2 u.f.z. o. czynności w kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych z budżetów tych jednostek winny zostać ukształtowane w taki sposób, aby kontrola stanowiła możliwie jak najmniejszą uciążliwość dla kontrolowanego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 6 ust. 8 pkt 2 badanej uchwały.

Ponadto w § 6 ust. 9 postanowiono, że *"Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzone zostanie, że dotacja została:*

1) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem,

2) pobrana nienależnie,

3) pobrana w nadmiernej wysokości

podlega ona zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych".

Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale trybu udzielania i rozliczania dotacji, nie stanowi natomiast podstawy do określania zasad rozliczania i zwrotu dotacji.

Zasady rozliczania i zwrotu dotacji określają przepisy art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych oraz umowa zawarta przez organ wykonawczy na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzenie nieważności postanowień § 6 ust. 9 jest zatem zasadne.

Dalsza analiza wykazała także, że w załączniku Nr 2 pn. *„Informacja o faktycznej liczbie dzieci (...)”* w części *„Liczba uczniów według stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca „1. Comiesięczna liczba uczniów placówek wychowania przedszkolnego”* w tabeli pierwszej wskazano na konieczność podania poza danymi osobowymi, tj. nazwiska i imienia, daty urodzenia, miejsca zamieszkania, także informacji *„Czy ma orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (jeśli tak, należy wypełnić tabelę dotyczącą uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego)”*. W drugiej tabeli zaś, poza liczbą uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego z podziałem na rodzaje niepełnosprawności wskazano również na konieczność podania nazwiska i imienia tych uczniów.

W ocenie Kolegium Izby, wskazane wymagania dotyczące podania w informacji o faktycznej liczbie dzieci (...), w części pn. *„1. Comiesięczna liczba uczniów placówek wychowania przedszkolnego”* w tabeli pierwszej w ostatniej kolumnie danych *„Czy ma orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (jeżeli tak, należy wypełnić tabelę dotyczącą uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego,”* oraz w drugiej tabeli dotyczącej uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego, nazwiska i imienia (kolumna pierwsza) nie mieszczą się w granicach delegacji ustawowej udzielonej organowi stanowiącemu jst, 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.

Ponadto 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 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) - 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, tj. 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 informacji o faktycznej liczbie dzieci (...) 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 wzorze informacji 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 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 (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 wskazanego z imienia i nazwiska.

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.

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 nie wymienionych 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności w załączniku Nr 2 pn. „*Informacja o faktycznej liczbie dzieci (...)*” w tabeli pierwszej obejmującej „1. Comiesięczną liczbę uczniów placówek wychowania przedszkolnego” ostatniej kolumny oznaczonej jako: „*Czy ma orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (jeżeli tak, należy wypełnić tabelę dotyczącą uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego,*” oraz w tabeli drugiej dotyczącej liczby uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego kolumnę oznaczoną jako „*Nazwisko i imię*”.

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.