



UCHWAŁA NR 3/14/2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 22 stycznia 2025 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Roman Drozdowski | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 12/ Joanna Pączek |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 13/ Zofia Dolewka |
| 6/ Bogdan Łągwa | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 15/ Anna Adamczewska |
| 8/ Magdalena Budziarek | |

po rozpatrzeniu w dniu 22 stycznia 2025 r. **zastrzeżenia złożonego w dniu 27 grudnia 2024 r. przez Prezydenta Miasta Bełchatowa** do wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 12 grudnia 2024 r. znak: WK-602/58/2024, skierowanym do Prezydenta Miasta Bełchatowa, działając na podstawie art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 7),

uchwała, co następuje:

oddala zastrzeżenie złożone do wniosku pokontrolnego nr 2 w brzmieniu: *„Zapewnić realizację obowiązku wskazanego w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.”*.

Uzasadnienie

Na podstawie wyników doraźnej kontroli gospodarki finansowej w Mieście Bełchatów, w zakresie realizacji dochodów z tytułów cywilnoprawnych, Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi pismem z dnia 12 grudnia 2024 r. znak: WK-602/58/2024, skierowała wystąpienie pokontrolne do Prezydenta Miasta Bełchatowa. W pierwszej części wystąpienia zostały opisane nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli, zaś w drugiej części zostały skierowane wnioski pokontrolne, na podstawie których Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zaleciła kontrolowanej jednostce m.in.: *„2. Zapewnić realizację obowiązku wskazanego w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.”*.

W dniu 27 grudnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęło zastrzeżenie Prezydenta Miasta Bełchatowa do wniosku pokontrolnego nr 2.

Zgodnie z treścią art. 25b ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych rozpatrują kolegia izb. Jak stanowi art. 9 ust. 4 powołanej wyżej ustawy podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

W pierwszej części wystąpienia pokontrolnego wskazano, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana m.in. poprzez udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych (art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych). W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że jednostka nie sporządzała przedmiotowego wykazu. Kontrolowana jednostka stała na stanowisku, iż spełnienie wymogów wyżej wskazanego przepisu następuje już w momencie zapewnienia „gotowości” sporządzenia wykazu, a jego sporządzenie może nastąpić w każdej chwili, w oparciu o posiadane zasoby danych. Kontrolujący podkreślili, że treść art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych odnosi się do pojęcia wykazu, co do którego nie ma żadnych wątpliwości, iż stanowi on uporządkowany według określonej struktury zbiór danych, w postaci dokumentu papierowego lub utrwalony w formie cyfrowej w postaci pliku tekstowego, graficznego lub mieszanego, będącego wynikiem pracy programu komputerowego, cechującego się trwałością zapisu oraz metadanymi pozwalającymi na ustalenie minimum: właściciela pliku, osoby, która go utworzyła oraz daty utworzenia. Zdaniem kontrolujących za niewystarczające należy uznać zapewnienie „gotowości” sporządzenia tego dokumentu, bowiem istotę stanowi utrwalenie pewnego zdarzenia w określonej dacie, a nie jego ujawnienie w dowolnym momencie. Ponadto kontrolujący uznali, że udostępnienie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, to forma powinnego zachowania, które wynika z normy prawnej. W ocenie kontrolujących z uwagi na fakt, że „gotowość” udostępnienia informacji publicznej jest wpisana w obowiązki jednostek sektora finansów publicznych, sytuacja w której ustawodawca wskazuje konkretny zbiór informacji i zobowiązuje do jego udostępnienia, oznacza zobowiązanie do upublicznienia danego zbioru danych, w analizowanym przypadku, według reguł i w terminach ustalonych przez podmiot zobowiązany.

Prezydent Miasta Bełchatowa złożył następujące zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 2:

„(...) Podstawą zgłaszanych zastrzeżeń jest naruszenie przepisów prawa, tj.:

- Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2023r. poz. 1270 z późn. zm.),*
- 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. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).*

poprzez błędną ich wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. (...)

W ocenie Prezydenta Miasta Bełchatowa zapis art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych nie nakłada obowiązku podawania do publicznej wiadomości, w określonym terminie wskazanych danych. Gdyby było to zamiarem ustawodawcy nakazałby wprost obowiązek podania tych danych do publicznej wiadomości, tak jak jest to zapisane w art. 37 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, żaden przepis 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) (RODO) nie wyłącza zakresu obowiązków dotyczących ochrony danych osobowych w tym zakresie. Należy zauważyć, że zgodnie z motywem 154 przytoczonego Rozporządzenia: „Niniejsze rozporządzenie pozwala uwzględnić przy stosowaniu jego przepisów zasadę publicznego dostępu do dokumentów urzędowych. Publiczny dostęp do

dokumentów urzędowych można uznać za interes publiczny. Organ publiczny lub podmiot publiczny powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu organ ten lub podmiot podlegają. Przepisy takie powinny godzić publiczny dostęp do dokumentów urzędowych i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego z prawem do ochrony danych osobowych, i dlatego mogą przewidywać niezbędne uwzględnienie prawa do ochrony danych osobowych na podstawie niniejszego rozporządzenia. Wzmianka o organach i podmiotach publicznych powinna w tym kontekście dotyczyć wszystkich organów lub innych podmiotów objętych prawem państwa członkowskiego dotyczącym publicznego dostępu do dokumentów.”.

Należy podkreślić, że Prezydent Miasta Bełchatowa wypełniając obowiązek, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, corocznie udostępnia w sprawozdaniu z wykonania budżetu zanonimizowany wykaz podmiotów. W załączeniu wyciąg ze Sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Bełchatowa za rok 2023, które publikowane jest w Biuletynie Informacji Publicznej, zawierający załącznik Nr 6 Sprawozdanie z ulg udzielonych przez Prezydenta Miasta Bełchatowa na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Bełchatowie Nr XLV/415/18 w sprawie określenia szczególnych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie oraz niedochodzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Bełchatów lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania ulg.

Dane określone w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych znajdują się w ewidencji księgowej. W zależności od strony wnioskującej o udostępnienie, każdorazowo dokonywana jest ocena wypełnienia obowiązków ochrony danych osobowych, wynikających z 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) (RODO) i udostępniane są adekwatne dane. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN słowo „udostępnić” oznacza umożliwić korzystanie z czegoś. (...)”.

Kolegium Izby rozpatrując złożone zastrzeżenie nie podzieliło stanowiska Prezydenta Miasta Bełchatowa.

Kolegium Izby podkreśla, że zagadnienie jawności finansów publicznych zostało uregulowane w rozdziale czwartym ustawy o finansach publicznych zatytułowanym „Jawność i przejrzystość finansów publicznych” (art. 33-41). W myśl art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych gospodarka środkami publicznymi jest jawna. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że jawność finansów publicznych może mieć charakter formalny i materialny (por. R. Bucholski komentarz do art. 33 ustawy o finansach publicznych [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy – Komentarze – LEX*, pod red. H. Dzwonkowskiego, G. Gołębiowskiego, Wyd. Sejmowe 2014; C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 61 i n.). W pierwszym znaczeniu jawność obejmuje problematykę debaty budżetowej i sprawozdań budżetowych oraz obowiązki dotyczące podawania do publicznej wiadomości odpowiednich danych. W tym ujęciu zasadę jawności realizują przepisy art. 34 i art. 36-38 ustawy o finansach publicznych. Natomiast jawność materialna, określana mianem zasady przejrzystości finansów publicznych, obejmuje zagadnienia jasności i czytelności operacji środkami publicznymi, dzięki stosowaniu jednolitych reguł klasyfikacji budżetowej, zasad rachunkowości i planów kont oraz jednolitej sprawozdawczości. Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zawiera zamknięty katalog form jawności gospodarowania środkami publicznymi. Ustawowe warunki realizacji tejszy zasady obejmują m.in. udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona

dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto w literaturze przedmiotu uznaje się, że w przypadkach nieuwzględnionych w przepisach art. 36-38 ustawy o finansach publicznych, należy stosować regułę niezwłocznego upubliczniania informacji o gospodarowaniu środkami publicznymi, tj. podawanie informacji na bieżąco bądź co najmniej w najbliższym możliwym terminie (por. R. Bucholski komentarz do art. 34 ustawy o finansach publicznych [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy – Komentarze – LEX*, pod red. H. Dzwonkowskiego, G. Gołębiowskiego, Wyd. Sejmowe 2014; K. Świąch-Kujawska komentarz do art. 34 ustawy o finansach publicznych [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, pod red. Z. Ofiarskiego – LEX/el. 2021).

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy Kolegium Izby uznało, że Prezydent Miasta Bełchatowa jest obowiązany do sporządzania wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby podziela stanowisko kontrolujących, zgodnie z którym pojęcie „wykaz” oznacza uporządkowany według określonej struktury zbiór danych, zmateriałizowany do postaci dokumentu papierowego lub utrwalony w formie cyfrowej w postaci pliku tekstowego, graficznego lub mieszanego, będący wynikiem pracy programu komputerowego, cechujący się trwałością zapisu oraz metadanymi pozwalającymi na ustalenie minimum: właściciela pliku, osoby, która go utworzyła oraz daty utworzenia. W konsekwencji za niewystarczające, zdaniem Kolegium Izby, należy uznać zapewnienie „gotowości” sporządzenia tego dokumentu, bowiem w analizowanej sprawie istotę stanowi utrwalenie pewnego zdarzenia w określonej dacie, a nie jego ujawnienie w dowolnym momencie. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że przepisy 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) (RODO) nie wyłączają obowiązku podawania do publicznej wiadomości wykazu, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na powyższe wskazać należy, że z protokołu kontroli wynika, iż Prezydent Miasta Bełchatowa podaje do publicznej wiadomości wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia (art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych), a który to wykaz zawiera imiona i nazwiska osób fizycznych. Podkreślić należy, że podanie do publicznej wiadomości wykazu, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 8 niniejszej ustawy, jest zarówno przejawem realizacji zasady jawności finansów publicznych, jak i formą powinnego zachowania jednostki sektora finansów publicznych, które wynika z uprzednio przywołanych norm prawnych. Zdaniem Kolegium Izby udostępnienie w sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Bełchatów zanonimizowanego wykazu podmiotów nie wypełnia obowiązku, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie zawiera informacji jakim podmiotom spoza sektora finansów publicznych i w jakiej wysokości została umorzona należność wobec Miasta Bełchatów. Kolegium Izby zauważa także, że inną kwestią niż obowiązek upublicznienia wykazu zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, jest prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, wynikające z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., którego realizacja następuje na wniosek zainteresowanego podmiotu, złożony na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 902). Ponadto Kolegium Izby podziela stanowisko kontrolujących, że sytuacja, w której ustawodawca wskazuje konkretny zbiór informacji i zobowiązuje do jego udostępnienia, oznacza zobowiązanie do upublicznienia danego zbioru danych,

w analizowanym przypadku, według reguł i w terminach ustalonych przez podmiot do tego zobowiązany.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło oddalić złożone zastrzeżenie.

Od niniejszej uchwały nie przysługują środki odwoławcze.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk