

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 5/2022

## ZAKRES JAWNOŚCI CENTRALNEGO REJESTRU UMÓW

*adw. dr hab. Piotr Sitniewski*

Przedmiotem opracowania jest ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, podpisana przez Prezydenta R.P. w dniu 29.10.2021 r., w części w jakiej zobowiązuje wszystkie jednostki sektora finansów publicznych do przekazywania do centralnego powszechnie dostępnego rejestru umów prowadzonego przez ministra finansów, informacji na temat zawartych umów których wartość przedmiotu przekracza 500 zł. Stosowane skróty:

u.d.i.p. – ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6.9.2001 r.

P.z.p. – ustawa Prawo zamówień publicznych [1]

u.f.p. – ustawa o finansach publicznych [2]

### Wstęp

W następstwie zawarcia porozumienia politycznego pomiędzy koalicję rządzącą a grupą posłów skupionych wokół posła Pawła Kukiza, ustawą z dnia 14.10.2021 r. w zamian za poparcie rządu w kluczowych głosowaniach, większość sejmowa zgodziła się na wprowadzenie szeregu zmian ustawowych, mających na celu uszczelnienie rozwiązań prawnych o charakterze antykorupcyjnym. Zmiany te przewidują penalizację określonych zachowań, jak i rozwiązania o charakterze incompatibilitas odnoszące się do radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów czy parlamentarzystów. Dodatkowo wprowadzono dwie podobne w swej treści regulacje, na mocy których zostaną stworzone powszechnie dostępne centralne rejestry umów.

[1] Ustawa z dnia 11.9.2019 r. P.z.p.t.j. z dnia 18.5.2021, Dz.U. z 2021 r., poz. 1129.

[2] Ustawa z dnia 27.8.2009 r., t.j. z dnia 20.1.2021 r.(Dz.U. z 2021 r., poz 305).

[3] Dodany został art. 30 ust. 1a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora: „ W okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą być również zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów”. Dodany został art. 4a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne: „ Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów”

Pierwszy z tych rejestrów ma odnosić się do partii politycznych i zakłada obowiązkowe prowadzenie i bieżące aktualizowanie rejestrów wpłat przez każdą partię polityczną. Rejestry mają być prowadzone w formie elektronicznej, w których zamieszczone mają być takie dane jak imię, nazwisko, imię ojca, oraz miejsce zamieszkania osoby dokonującej wpłaty, datę wpłaty oraz jej wysokość. Obowiązek ten obejmuje informacje o wpłatach na rzecz partii politycznej z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie przekraczającej w jednym roku 10.000 zł. Wzór rejestru wpłat ma być określony przez ministra właściwego do spraw finansów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Dodatkowo partia polityczna jest zobowiązana do prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru umów zawieranych przez partię polityczną. Rejestr prowadzony ma być w formie elektronicznej i udostępniony na stronie podmiotowej BIP każdej z partii politycznych.

Drugi z rejestrów jest przedmiotem niniejszego opracowania. Wprowadzony został obowiązek przekazywania do Centralnego Rejestru Umów przez każdą jednostkę sektora finansów publicznych informacji na temat zawartych umów, których wartość przekracza 500 zł. W dalszej części zostaną omówione wszystkie elementy nowego obowiązku. Nazwa Centralny Rejestr Umów została przyjęta przez Autora opracowania dla odróżnienia z rejestrem prowadzonym przez partie polityczne. Nazwa ta nie występuje w treści u.f.p.

## 1. Centralny Rejestr Umów – kogo obejmuje nowy obowiązek

**Rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych prowadzi Minister Finansów.** Rejestr jest systemem teleinformatycznym w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[4], zgodnie z którym to przepisem „system teleinformatyczny jest to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne[5]”. Obowiązek przesyłania do rejestru prowadzonego przez ministra finansów informacji na temat zawartych umów obejmuje wszystkie podmioty określone jako jednostki sektora finansów publicznych. **Oznacza to, że każdy podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych ma obowiązek stosować się do nowych obowiązków i przesyłać informacje na temat zawartych umów.**

Pojęcie jednostek sektora finansów publicznych zostało zdefiniowane w u.f.p. Zgodnie z art. 9 u.f.p. **sektor finansów publicznych tworzą:**

1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;

Grupę tak określoną współtworzą:

a) organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat),

b) organy władzy wykonawczej (Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, poszczególni ministrowie, którzy obejmują działy administracji rządowej określone w ustawie o działach administracji rządowej),

c) instytucje i jednostki podległe lub nadzorowane przez poszczególnych członków Rady Ministrów. Poszczególne urzędy centralne podlegają poszczególnym członkom Rady Ministrów włącznie z Prezesem Rady Ministrów.

[4] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. z 14.10.2021 r., Dz.U. z 2021 poz. 2070.

[5] Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, t.j. z dnia 23.2.2021 r., Dz.U. z 2021 r., poz. 576.

d) organy rządowej administracji zespolonej - są to struktury powiązane organizacyjnie z wojewodą, należące do różnych działów administracji, wykonujące zadania na obszarze województwa pod kierownictwem jednego organu o kompetencji ogólnej, jakim jest na szczeblu województwa wojewoda. Dysponują one aparatem pomocniczym w postaci wojewódzkich komend, inspektoratów, oddziałów i kuratoriów. Każdy z nich jednocześnie podlega poszczególnym ministrom, lub kierownikom/prezesom urzędów centralnych[6].

e) organy rządowej administracji niezespolonej - są to terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie[7]. Powoływanie i odwoływanie organów niezespolonej administracji rządowej następuje na podstawie odrębnych ustaw.

f) organy władzy sądowniczej: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne (NSA i WSA), sądy wojskowe, trybunały – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu.

g) organy kontroli prawa oraz organy kontroli państwowej: artykuły 202–207 Konstytucji RP stanowią, że organami kontroli prawa oraz organami kontroli państwowej są: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

h) podmioty niemieszczącymi się w klasycznym podziale władz, a będące jednocześnie organami władzy publicznej to: Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej, regionalne izby obrachunkowe, samorządowe kolegia odwoławcze.

2. **jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki** – gminy (2477), powiaty (314 powiatów ziemskich i 66 miast na prawach powiatu) i województwa samorządowe (16).

3. **(2a) związki metropolitalne**: do grupy jednostek sektora finansów publicznych z dniem 1.1.2016 r. włączono także związki metropolitalne, których tworzenie przewidziane zostało ustawą z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1890 ze zm. – ustawa ta została uchylona mocą art. 62 ustawy z dnia 9.3.2017 r., o związku metropolitalnym w województwie śląskim – Dz.U. 2017 poz. 730). W ustawie z 2015 r. związki metropolitalne zostały zdefiniowane jako zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym, złożone z gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego, powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. W dniu 9.3.2017 r. Sejm uchwalił ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730) (strona związku [www.gzm.org.pl](http://www.gzm.org.pl)), która weszła w życie 7.4.2017 r.

#### 4. **jednostki budżetowe;**

[6] Do organów rządowej administracji zespolonej należą: 1) Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej, 2) Komendant Wojewódzkiej Policji, 3) Kurator Oświaty, 4) Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, 5) Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, 6) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, 7) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, 8) Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, 9) Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, 10) Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, 11) Wojewódzki Lekarz Weterynarii, 12) Wojewódzki Konserwator Zabytków, 13) Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, 14) Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego.

[7] Zgodnie z wykazem zawartym w art. 56 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23.1.2009 r. (t.j. z dnia 19.7.2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 1464) organami niezespolonej administracji rządowej są: 1) szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; 2) dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych; 3) (uchylony) 4) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; 5) dyrektorzy okręgowych urzędów miar; 6) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; 7) (uchylony); 8) dyrektorzy urzędów morskich; 9) dyrektorzy urzędów statystycznych; 10) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; 11) granicznicy i powiatowi lekarze weterynarii; 12) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; 13) (uchylony) 14) państwowi granicznicy inspektorzy sanitarni; 15) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

5. **samorządowe zakłady budżetowe**; artykuł 14 u.f.p. zawiera zamknięty katalog działalności, które mogą być wykonywane w formie samorządowego zakładu budżetowego[8]. Tworzenie, likwidacja i przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego leży w gestii i kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, czyli odpowiednio rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa.

6. **agencje wykonawcze**; zgodnie z art. 18 i 19 u.f.p. agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa, a jej zasady działania określa ustawa oraz statut[9].

7. **instytucje gospodarki budżetowej**; zgodnie z art. 23 u.f.p. instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Instytucja gospodarki budżetowej może być tworzona przez: 1) ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek, 2) organ lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jako organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

8. **państwowe fundusze celowe**;

9. **Zakład Ubezpieczeń Społecznych**[10] i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;

10. **Narodowy Fundusz Zdrowia**; jest państwową jednostką organizacyjną z osobowością prawną. Narodowy Fundusz Zdrowia posiada wyodrębnione źródło dochodów publicznych, z których finansuje wskazane zadania publiczne, jednak nie ma, jak dotąd, statusu państwowego funduszu celowego. Strukturę NFZ tworzą centrala i 16 oddziałów wojewódzkich. Nadzór nad działalnością Funduszu sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia oraz – w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych.

[8] Zgodnie z art. 14 są powoływane w celu realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie: 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, 4) lokalnego transportu zbiorowego, 5) targowisk i hal targowych, 6) zieleni gminnej i zadrzewień, 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, 8) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, 9) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania, 10) cmentarzy.

[9] Obecnie na dzień 10.12.2021 r. istnieją następujące agencje wykonawcze: 1) Polska Agencja Kosmiczna; 2) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości; 3) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju; 4) Narodowe Centrum Nauki; 5) Agencja Mienia Wojskowego (od 1.10.2015 włączona do niej również Wojskowa Agencja Mieszkaniowa); 6) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; 7) Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych; 8) Agencja Rezerwy Materiałowych; 9) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

[10] ZUS jest państwową osobą prawną, a organem nadzorującym zgodność działań ZUS z obowiązującymi przepisami jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego – obecnie jest to Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Strukturę organizacyjną ZUS oraz tryb funkcjonowania i kompetencje jego organów określa statut nadany w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest dysponentem środków dwóch państwowych funduszy celowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych, oraz funduszu nieposiadającego takiego statusu – Funduszu Rezerwy Demograficznej.

11. **samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;** jest to jedna z form organizacyjno-prawnych, w jakiej może być prowadzona działalność lecznicza, polegająca przede wszystkim na udzielaniu świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia lub realizacji zadań dydaktycznych i badawczych związanych ze świadczeniami zdrowotnymi i promocją zdrowia. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą być prowadzone przez Skarb Państwa reprezentowany przez ministra zdrowia, jednostkę samorządu terytorialnego oraz uczelnię medyczną (przez uczelnię medyczną rozumie się publiczną uczelnię medyczną albo publiczną uczelnię prowadzącą działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych oraz Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego – art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy o działalności leczniczej z dnia 15.4.2011 r., t.j. z 16.3.2021 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 711).

12. **uczelnie publiczne;** uczelnie wyższe w Polsce działają na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 20.7.2018 r., a w zakresie nieuregulowanym – na podstawie własnego statutu. Zgodnie z art. 13 uczelnia jest: 1) uczelnią publiczną, jeżeli jest utworzona przez organ państwa; 2) uczelnią niepubliczną, jeżeli jest utworzona przez osobę fizyczną albo osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo państwowa albo samorządowa osoba prawna, zwaną dalej „założycielem”. Uczelnia jest uczelnią akademicką albo zawodową.

13. **Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;** Polska Akademia Nauk jest państwową instytucją naukową z osobowością prawną, działającą poprzez swoje organy, korporację uczonych oraz jednostki naukowe i inne jednostki organizacyjne. Zakres i tryb działania organów PAN oraz korporacji uczonych określa statut PAN uchwalany przez Zgromadzenie Ogólne Akademii i następnie zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów. Podstawową placówką naukową PAN jest instytut. Jednostkami pomocniczymi PAN są m.in.: archiwa, biblioteki, muzea, ogrody botaniczne i zagraniczne stacje naukowe. Polska Akademia Nauk może tworzyć także inne jednostki organizacyjne, takie jak domy pracy twórczej, domy zjazdów i konferencji czy domy rencistów. Wszystkie te podmioty w całej swej różnorodności organizacyjnej, jako struktury powołane w celu realizacji zadań PAN będą miały obowiązek przekazywać do ministra finansów informacje na temat zawartych umów.

14. **Państwowe i samorządowe instytucje kultury;** ogólne zasady funkcjonowania instytucji kultury reguluje ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 25.10.1991 r., (t.j. z 9.1.2020 r., Dz.U. z 2020 r., poz. 194). Państwowe instytucje kultury są tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, instytucje samorządowe – przez jednostki samorządu terytorialnego. Po wpisie do rejestru prowadzonego przez organizatora instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność.

15. **Inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.**

Art. 9 pkt 14 u.f.p. świadczy o tym, że wykaz jednostek sektora finansów publicznych nie jest zamknięty. Umożliwia to daleko idące dywagacje interpretacyjne, związane z przynależnością (lub brakiem przynależności) pewnych instytucji do sektora finansów publicznych. Warunkiem zaliczenia państwowej lub samorządowej osoby prawnej do sektora finansów publicznych jest utworzenie danego podmiotu na podstawie odrębnej ustawy i w celu wykonywania zadań publicznych. Zasady tworzenia i funkcjonowania państwowych i samorządowych osób prawnych regulują przepisy powołujące te podmioty do życia. Decydującymi przesłankami uznania danego podmiotu za państwową osobę prawną są przyznanie jednostce organizacyjnej przez przepis szczególny osobowości prawnej oraz posiadanie przez nią w całości mienia państwowego. Wskazuje się, że obie cechy są ze sobą nierozzerwalnie powiązane. Jasne jednak jest, że przedsiębiorstwa państwowe, instytuty badawcze, banki i spółki handlowe, ze względu na fakt niewliczenia ich do sektora finansów publicznych, są wyłączone z obowiązku przekazywania informacji o zawartych umowach do Centralnego Rejestru Umów.

16. **Bankowy Fundusz Gwarancyjny;** art. 9 pkt 15 dodany został ustawą z dnia 11.08.2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1535), która wchodzi w życie 1.01.2022 r.

Wszystkie wskazane powyżej podmioty mają obowiązek, na podstawie nowych przepisów, przekazywania ministrowi Finansów informacji o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej, albo innej formie szczególnej, których wartość przedmiotu przekracza 500 zł.

## 2. Informacje obowiązkowo zamieszczane w Centralnym Rejestrze Umów

**W Centralnym Rejestrze Umów zamieszcza się następujące informacje:**

### 1) numer umowy – o ile taki nadano;

Ten punkt nie powinien raczej budzić wątpliwości, gdyż nawet, jeżeli niektóre z pozostałych elementów byłyby wyłączone z obowiązku zamieszczenia w centralnym rejestrze umów, to sam fakt zawarcia umowy wraz z jej numerem będzie informacją jawną. Chyba, że mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której umowa w całości, a nie tylko sama jej treść, ale również fakt jej zawarcia, byłby objęty określonego rodzaju tajemnicą. Tego typu sytuacje są możliwe, szczególnie gdy poruszamy się w obszarze klauzul wyłączających jawność informacji z powołaniem się na ochronę informacji niejawnych. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której poszczególne numery zawartych umów w całości będą wyłączone, zarówno co do przedmiotu umowy, ich treści, podmiotów z którymi są zawarte, jak i samego faktu ich zawarcia.

### 2) datę i miejsce zawarcia umowy;

Oba te elementy są integralną częścią każdej umowy i wynikają z jej treści. Jeżeli zatem nie jest wyłączona jawność umowy, podajemy te informacje w takim zakresie, w jakim wynikają one z treści zawartej umowy.

### 3) okres obowiązywania umowy;

Kwestia ta powinna być interpretowana celowościowo, biorąc pod uwagę cel nowej regulacji. Celem zaś jest zapewnienie transparentności życia publicznego w tym obszarze, w którym dochodzi do zawarcia umów, których przedmiotem jest świadczenie usług na rzecz podmiotów publicznych. Wiąże się to z reguły z przekazywaniem środków publicznych ekwiwalentnych za świadczenie. W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy wyraźnie: *„Najlepszym środkiem przeciwdziałania korupcji jest jawność życia publicznego oraz nieustanne podnoszenie standardów stawianych osobom pełniącym funkcje publiczne. W obecnym stanie prawnym wydatki wielu instytucji gospodarujących publicznymi pieniędzmi są mało transparentne. Wejście w życie projektowanych zmian przyczyni się do zwiększenia zaufania społecznego do instytucji publicznych, podmiotów wykorzystujących publiczne pieniądze i osób sprawujących funkcje publiczne.* Okres obowiązywania umowy nie zawsze w jej treści musi być wyraźnie określony. Jeżeli przedmiotem umowy jest przeprowadzenie spotkania z mieszkańcami, a także odpowiednie jego nagłośnienie i wynajem sali to można przyjąć, że umowa została zawarta na konkretny dzień. Okresem obowiązywania w takiej sytuacji będzie czas od dnia podpisania umowy do dnia jej realizacji. Jeżeli umowa opiewa na stałą współpracę w zakresie obsługi prawnej, należy wyraźnie tego typu informacje przekazać do rejestru. Jeżeli umowa obejmuje przeprowadzenie w konkretnych dniach i godzinach szkolenia dla pracowników urzędu, wydaje się, że okres obowiązywania umowy to okres od dnia jej zawarcia do dnia realizacji obowiązku wynikającego z umowy. Przykładowo, umowy szkoleniowe zawierają często zobowiązanie, że osoba, która przeprowadziła szkolenie dla pracowników urzędu zobowiązuje się przez określony czas do odpowiadania na pytania problemowe, jakie pracownicy mogą kierować do prowadzącego. W takiej sytuacji należy przyjąć, że okres obowiązywania umowy obejmuje również tego typu dodatkowy okres stałej współpracy.

**Na bazie nowych obowiązków można sugerować, by podmioty zawierające wszelkiego rodzaju umowy wyraźnie wskazywały w ich treści okres ich obowiązywania i tak ustalony element umowy przekazywały do rejestru. Należy przyjąć jako standard określanie w każdej umowie okresu jej obowiązywania co pozwoli uniknąć wątpliwości w tym zakresie.**

#### **4) oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron;**

Jak zostało wskazane powyżej, jednostki sektora finansów publicznych charakteryzują się ogromną różnorodnością organizacyjną oraz odmienną strukturą prawną i wewnętrzną organizacją. Każda forma organizacyjna jednostki sektora finansów publicznych przewiduje osobę pełniącą funkcję kierowniczą. I nawet jeżeli umowa jest zawierana np. przez wiceprezydenta miasta to zawsze działa on z upoważnienia prezydenta miasta. Należy zatem wyraźnie wskazywać, że stroną umowy jest kierownik, dyrektor, prezes, naczelnik, który jako podmiot instytucjonalnie reprezentuje jednostkę sektora finansów publicznych na zewnątrz. Nawet jeżeli w sensie faktycznym umowę zawarł w jego imieniu pracownik to nie ten pracownik jest stroną umowy. Stroną umowy będzie zawsze organ, a jeżeli nie mamy do czynienia z klasycznym organem administracji, to będzie to osoba reprezentująca na zewnątrz podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych.

#### **5) określenie przedmiotu umowy;**

Przedmiot umowy powinien być w jej treści ściśle i dokładnie określony. Jest to o tyle łatwe, że mamy tutaj do czynienia z kategorią umów nazwanych, a więc takich, które zostały opisane w obowiązujących przepisach, na przykład: umowa zlecenia, pożyczki, sprzedaży, o pracę i tak dalej. Przedmiot umowy, jaki powinien być raportowany do Centralnego Rejestru Umów nie ma obejmować poszczególnych obowiązków szczegółowo wskazanych w umowie i ciążyących na stronach umowy. Jeżeli przykładowo przedmiotem umowy jest sprzedaż nieruchomości to należy poinformować, że przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość (wskazujemy numer geodezyjny działki). Jeżeli przedmiotem umowy jest renowacja pomnika, należy wskazać, że przedmiotem jest renowacja pomnika umiejscowionego w konkretnym miejscu na terenie gminy czy miasta. Jeżeli przedmiotem umowy jest wynajem pojazdu, to taka informacja powinna się znaleźć w rejestrze. Trudno wskazać jakiś jednolity mechanizm, który powinien być stosowany. W każdej sytuacji podmiot raportujący do Centralnego Rejestru Umów powinien zwrócić uwagę na podstawową przyczynę, a tym samym cel, dla którego została dana umowa zawarta. Jeżeli przykładowo przedmiotem umowy jest osuszanie zalanych dokumentów w archiwum to ta czynność właśnie jest przedmiotem umowy i nie musimy raportować innych zadań, które być może są w konkretnej umowie szczegółowo opisane.

#### **6) wartość przedmiotu umowy;**

Zgodnie z artykułem 34a ust. 5 u.f.p. w rejestrze umów zamieszcza się informacje o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, których **wartość przedmiotu przekracza 500 zł**. Każda zawarta umowa, co do której zawarcia nie istnieją wątpliwości, i jej istnienie wynika ze zgodnego oświadczenia stron tej umowy, jest objęta obowiązkiem informacyjnym w centralnym rejestrze. Z punktu widzenia nowego obowiązku nie ma znaczenia, czy zawarta umowa jest umową przedwstępną czy też umową finalną, czy jest to umowa cząstkowa czy też obejmująca całość określonej inwestycji czy przedsięwzięcia. To co może ograniczyć obowiązek publikacyjny w centralnym rejestrze to przedmiot tej umowy z punktu widzenia treści zawartych w art. 5 u.d.i.p. (o czym w dalszej części). Skoro ustawodawca nie określił, czy kwota 500 zł. ma być kwotą brutto czy netto należy przyjąć, że chodzi tu o kwotę nominalną, która będzie wpisana w treści umowy, lub też będzie wynikała z przedmiotu umowy i harmonogramu działań wiążących się jej wykonaniem. Jeżeli przykładowo urząd gminy zamawia usługę, która będzie kosztować 499 zł. lub 500 zł. informacja na temat tej umowy nie jest objęta obowiązkiem publikacji w centralnym rejestrze ze względu na zbyt niską kwotę. Jeżeli jednak została wystawiona faktura na kwotę wyższą od 500 zł. od czego odliczany jest VAT 23%, to kwestia VAT nie ma znaczenia.

**Na bazie nowych obowiązków można sugerować, by podmioty zawierające wszelkiego rodzaju umowy wyraźnie wskazywały w ich treści okres ich obowiązywania i tak ustalony element umowy przekazywały do rejestru. Należy przyjąć jako standard określanie w każdej umowie okresu jej obowiązywania co pozwoli uniknąć wątpliwości w tym zakresie.**

#### **4) oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron;**

Jak zostało wskazane powyżej, jednostki sektora finansów publicznych charakteryzują się ogromną różnorodnością organizacyjną oraz odmienną strukturą prawną i wewnętrzną organizacją. Każda forma organizacyjna jednostki sektora finansów publicznych przewiduje osobę pełniącą funkcję kierowniczą. I nawet jeżeli umowa jest zawierana np. przez wiceprezydenta miasta to zawsze działa on z upoważnienia prezydenta miasta. Należy zatem wyraźnie wskazywać, że stroną umowy jest kierownik, dyrektor, prezes, naczelnik, który jako podmiot instytucjonalnie reprezentuje jednostkę sektora finansów publicznych na zewnątrz. Nawet jeżeli w sensie faktycznym umowę zawarł w jego imieniu pracownik to nie ten pracownik jest stroną umowy. Stroną umowy będzie zawsze organ, a jeżeli nie mamy do czynienia z klasycznym organem administracji, to będzie to osoba reprezentująca na zewnątrz podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych.

#### **5) określenie przedmiotu umowy;**

Przedmiot umowy powinien być w jej treści ściśle i dokładnie określony. Jest to o tyle łatwe, że mamy tutaj do czynienia z kategorią umów nazwanych, a więc takich, które zostały opisane w obowiązujących przepisach, na przykład: umowa zlecenia, pożyczki, sprzedaży, o pracę i tak dalej. Przedmiot umowy, jaki powinien być raportowany do Centralnego Rejestru Umów nie ma obejmować poszczególnych obowiązków szczegółowo wskazanych w umowie i ciążyących na stronach umowy. Jeżeli przykładowo przedmiotem umowy jest sprzedaż nieruchomości to należy poinformować, że przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość (wskazujemy numer geodezyjny działki). Jeżeli przedmiotem umowy jest renowacja pomnika, należy wskazać, że przedmiotem jest renowacja pomnika umiejscowionego w konkretnym miejscu na terenie gminy czy miasta. Jeżeli przedmiotem umowy jest wynajem pojazdu, to taka informacja powinna się znaleźć w rejestrze. Trudno wskazać jakiś jednolity mechanizm, który powinien być stosowany. W każdej sytuacji podmiot raportujący do Centralnego Rejestru Umów powinien zwrócić uwagę na podstawową przyczynę, a tym samym cel, dla którego została dana umowa zawarta. Jeżeli przykładowo przedmiotem umowy jest osuszanie zalanych dokumentów w archiwum to ta czynność właśnie jest przedmiotem umowy i nie musimy raportować innych zadań, które być może są w konkretnej umowie szczegółowo opisane.

#### **6) wartość przedmiotu umowy;**

Zgodnie z artykułem 34a ust. 5 u.f.p. w rejestrze umów zamieszcza się informacje o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, których **wartość przedmiotu przekracza 500 zł**. Każda zawarta umowa, co do której zawarcia nie istnieją wątpliwości, i jej istnienie wynika ze zgodnego oświadczenia stron tej umowy, jest objęta obowiązkiem informacyjnym w centralnym rejestrze. Z punktu widzenia nowego obowiązku nie ma znaczenia, czy zawarta umowa jest umową przedwstępną czy też umową finalną, czy jest to umowa cząstkowa czy też obejmująca całość określonej inwestycji czy przedsięwzięcia. To co może ograniczyć obowiązek publikacyjny w centralnym rejestrze to przedmiot tej umowy z punktu widzenia treści zawartych w art. 5 u.d.i.p. (o czym w dalszej części). Skoro ustawodawca nie określił, czy kwota 500 zł. ma być kwotą brutto czy netto należy przyjąć, że chodzi tu o kwotę nominalną, która będzie wpisana w treści umowy, lub też będzie wynikała z przedmiotu umowy i harmonogramu działań wiążących się jej wykonaniem. Jeżeli przykładowo urząd gminy zamawia usługę, która będzie kosztować 499 zł. lub 500 zł. informacja na temat tej umowy nie jest objęta obowiązkiem publikacji w centralnym rejestrze ze względu na zbyt niską kwotę. Jeżeli jednak została wystawiona faktura na kwotę wyższą od 500 zł. od czego odliczany jest VAT 23%, to kwestia VAT nie ma znaczenia.



Nominalnie jest to umowa zawierająca zobowiązanie przekraczające kwotę 500 zł. i to już jest wystarczające, by informacja na jej temat była objęta obowiązkiem wprowadzenia do rejestru. W zależności od charakteru umowy, sposobu jej realizacji, tego, czy jest zawarta na czas określony czy nieokreślony z możliwością ciągłego jej przedłużania, te wszystkie elementy muszą być brane pod uwagę przy ustaleniu wartości przedmiotu umowy. Wydaje się, że wprowadzenie nowego obowiązku wymusi na wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, by każdorazowo w umowie była nominalnie określana kwota, będąca wartością umowy. Można wyobrazić sobie sytuację, w której umowa opiewa na pewien udział procentowy, co powoduje, że na moment jej zawarcia trudno jest określić dokładną wartość przedmiotu umowy. W takiej sytuacji w rejestrze powinna znaleźć się informacja, że wartość umowy przekracza 500 zł., a faktyczny wymiar będzie znany po określonym czasie, gdyż zależny jest on od określonego mechanizmu, liczonego wedle, na przykład, udziału procentowego. Z punktu widzenia zamówień publicznych – P.z.p. nie zna pojęć „wartość szacunkowa” czy „wartość rzeczywista”. Ustawodawca posługuje się natomiast pojęciem „wartość zamówienia”. Zgodnie z art. 28 ustawy P.z.p. podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. Ten element też może być brany pod uwagę przy ustalaniu wartości umowy. Należy oczekiwać, że Minister Finansów, jako prowadzący rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych, określając zasady funkcjonowania rejestru, zamieści wskazówki odnoszące się do niektórych elementów objętych obowiązkiem zamieszczania w rejestrze. Należałoby oczekiwać, aby regulacje w tym zakresie miały na tyle precyzyjny charakter, by prowadziły do raportowania w rejestrze realnych wartości umów, nawet jeżeli są one trudne do sprecyzowania na etapie zawarcia umowy.

#### **7) informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy;**

Element jest o tyle istotny, jeżeli współfinansowanie zakłada udział również środków prywatnych. Różnorodność form prawnych wykonywania administracji publicznej i realizacji zadań publicznych jest tak ogromna, że dość często dochodzi do współfinansowania zadań publicznych również przy udziale środków prywatnych. Przykładem tego są różnego rodzaju umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, umowa o koncesji na roboty budowlane[11], ale i również umowy, które administracja zawiera z organizacjami pozarządowymi a ich celem jest realizacja zadań publicznych. W przypadku takich umów dość często poza kwotą dofinansowania jaką otrzymuje organizacja, część wydatków jest finansowana przez samą organizację. W takiej sytuacji jeżeli całość umowy nie jest z jakiegoś powodu wyłączona z jawności, powinna tego typu informacja znaleźć się w rejestrze.

#### **8) informacje o uzupełnieniu lub zmianie umowy, informacje o rozwiązaniu za zgodą stron umowy, informacje o odstąpieniu od umowy, jej wypowiedzeniu lub wygaśnięciu;**

Obowiązek zamieszczania w rejestrze umów informacji o uzupełnieniu lub zmianie umowy rozwiązaniu za zgodą stron umowy, jak również informacji o odstąpieniu od umowy i jej wypowiedzeniu lub wygaśnięciu – wynika z art. 34a ust.7 u.f.p. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że jest to obowiązek takiego samego rodzaju, jak wynikające wprost z art. 34a ust. 6 u.f.p., który wskazuje, jakie informacje obejmuje rejestr umów. Warto zwrócić uwagę, że informacje te dotyczą zdarzeń, które bez wyjątku, następują już po zawarciu umowy. Zatem zgodnie z art. 34a ust. 10 u.f.p. informacje o zaistnieniu którejkolwiek z tych przesłanek zamieszcza się w rejestrze umów bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od zaistnienia określonych okoliczności. Logika konstrukcji centralnego rejestru umów powinna zakładać, że od momentu zawarcia umowy, kierownik jednostki sektora finansów publicznych niezwłocznie, a nie później niż w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy, przesyła informacje do rejestru. Analogiczny obowiązek w tym samym wymiarze czasowym dotyczy sytuacji, kiedy, wobec konkretnej umowy ziści się którakolwiek z przesłanek określonych w artykule 34a ust. 7 u.f.p.

[11] Zob. ustawa z dnia 21.10.2016 r., o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (tj. z dnia 1.3.2021 r., Dz.U. z 2021 r., poz. 541).

Przykładowo, jeżeli nastąpi uzupełnienie lub zmiana umowy, należy niezwłocznie o tym poinformować w rejestrze, jednak nie później niż w terminie 14 dni od zaistnienia tego zdarzenia. Analogiczny obowiązek rozciąga się na zaistnienie okoliczności rozwiązania za zgodą stron umowy, jak również obowiązek poinformowania o odstąpieniu od umowy, jej wypowiedzeniu lub wygaśnięciu.

### 3. Obowiązek adnotacji o wyłączeniu jawności umowy

Zgodnie z art. 34a ust. 6 u.f.p. w przypadku zastosowania przepisów art. 5 ust. 1, 2 i 2a u.d.i.p. w rejestrze zamieszcza się informację, o której mowa w art. 8 ust. 5 u.d.i.p. Zgodnie z art. 8 ust. 5 u.d.i.p.: w przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej, w Biuletynie Informacji Publicznej podaje się zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazuje się organ lub osobę, które dokonały wyłączenia, a w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności. Analiza obu przepisów wskazuje, że jeżeli w odniesieniu do konkretnej umowy doszło do jej wyłączenia w całości albo w części, kierownik jednostki sektora finansów publicznych zamieszcza w rejestrze następujące informacje:

#### 1) zakres wyłączenia,

Jeżeli mówimy o zakresie wyłączenia w kontekście jawności umowy powinniśmy mieć na uwadze fakt, że informowanie o zakresie ograniczenia jawności umowy w kontekście obowiązku raportowania do centralnego rejestru umów jest zawsze czynnością materialno-techniczną. Czymś pierwotnym jest, na przykład, nadanie klauzuli niejawności określonej umowie co rodzi obowiązek poinformowania w rejestrze, że w jakimś określonym zakresie nastąpiło wyłączenie jawności umowy. Natomiast obowiązek poinformowania o zakresie wyłączenia ma charakter wtórny i z tego powodu jest czynnością materialno-techniczną. Jeżeli jawność umowy doznaje ograniczenia ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, powinno się w rejestrze umów wyraźnie określić, jakiego rodzaju przepisy podlegają wyłączeniu z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy. Takie podejście ustawodawcy może rodzić problemy, ponieważ informowanie o zakresie wyłączenia oznaczałoby, że przy umowach liczących niejednokrotnie setki stron należałoby podać dokładne paragrafy umowy, jeśli nawet nie kategorii informacji – ukryte pod tymi paragrafami, które nie podlegają udostępnieniu, z powołaniem się na określoną, chronioną wartość. Ustawodawca nieprzypadkowo rozróżnia dwa obowiązki: informowanie o zakresie wyłączenia oraz informowanie o podstawie prawnej wyłączenia. Skoro mówimy o zakresie to należy wskazać, jaki zakres umowy jest wyłączony ze względu na określoną wartość, a dopiero później wskazać podstawę prawną wyłączenia.

#### 2) podstawę prawną wyłączenia jawności;

Ustawodawca konstruując centralny rejestr umów odesłał mocą art. 34a ust. 6 u.f.p. do u.d.i.p., a konkretnie do art. 5 ust. 1, art. 5 ust. 2 i art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Przepisy te określają odrębne podstawy prawne do ograniczenia jawności. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Zgodnie z art. 5 ust. 2a u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji[12]. Jeżeli zatem w konkretnej sytuacji, jakiś zakres umowy podlega ograniczeniu, podajemy do rejestru informację odnoszącą się do konkretnego artykułu i ustępu z u.d.i.p.

### **Możliwe konfiguracje dla podstawy prawnej wyłączenia jawności umowy:**

- 1.ochrona informacji niejawnych (podstawa prawna wyłączenia - art. 5 ust. 1 u.d.i.p.),
- 2.ochrona innych tajemnic ustawowo chronionych (podstawa prawna wyłączenia - art. 5 ust. 1 u.d.i.p.) identyfikujemy i wskazujemy jednocześnie: konkretną tajemnicę zdefiniowaną w konkretnym przepisie konkretnej ustawy,
- 3.prywatność osoby fizycznej nie pełniącej funkcji publicznej (podstawa prawna wyłączenia - art. 5 ust. 2 u.d.i.p.),
- 4.prywatność osoby pełniącej funkcję publiczną (podstawa prawna wyłączenia - art. 5 ust. 2 u.d.i.p.),
- 5.tajemnica przedsiębiorcy - (podstawa prawna wyłączenia - art. 5 ust. 2 u.d.i.p.),
- 6.ograniczenie jawności ze względu na trwający proces przymusowej restrukturyzacji (podstawa prawna wyłączenia - art. 5 ust. 2a u.d.i.p.).

### **3) wskazanie organu lub osoby, które dokonały wyłączenia;**

W zależności od podmiotu, który jest zobowiązany do raportowania do centralnego rejestru umów, albo będziemy mieli do czynienia z klasycznymi organami administracji, albo też z podmiotami, które funkcjonują na nieco innych zasadach. Jeżeli wyłączenia dokonuje się w urzędzie administracji, wskazuje się organ, np. wójt gminy X, prezydent miasta Y, wojewoda podlaski, minister zdrowia etc. Jeżeli natomiast dokonuje tego kierownik instytucji, niebędący organem administracji, podajemy jego nazwę: np. rektor uczelni Jan Kowalski, prezes TK Jan Kowalski, Szef Kancelarii Sejmu, Prezydenta RP, prezes KOWR OT we Wrocławiu itd. W każdym przypadku, jeżeli sprawą wprowadzania umów do centralnego rejestru, (a jest to zasadą w realiach funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych) zajmuje się konkretna osoba działająca z upoważnienia organu czy kierownika danej instytucji, podajemy jej stanowisko oraz imię i nazwisko.

### **4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wskazanie podmiotu w interesie którego dokonano wyłączenia jawności;**

Chodzi o wskazanie osoby, względnie podmiotu gospodarczego, które były stronami umowy, i ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę przedsiębiorcy określone w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. skorzystały z ochrony w określonym zakresie. Obowiązek wskazania w Centralnym Rejestrze Umów podmiotu, w interesie którego dokonano wyłączenia, w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. będzie dotyczył czterech rodzajów sytuacji:

- a) wskazanie z imienia i nazwiska osoby pełniącej funkcję publiczną – jeżeli podstawą wyłączenia umowy jest prawo do prywatności, a zakresem wyłączenia jawności były objęte informacje dotyczące życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną, które nie wykazują związku z pełnioną funkcją publiczną,
- b) wskazanie z imienia i nazwiska osoby pełniącej funkcję publiczną – jeżeli podstawą wyłączenia umowy jest prawo do prywatności, a zakresem wyłączenia jawności były objęte informacje ze sfery życia intymnego osoby pełniącej funkcję publiczną. Informacje tego typu nie stanowią informacji o sprawach publicznych. Z tego powodu umowa nie może być udostępniona w tym zakresie,

[12] Zobacz ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji z dnia 10.6.2016 r., tj. z dnia 16.4.2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 842). Zgodnie z art. 322 ust. 1 „Informacje dotyczące przymusowej restrukturyzacji mogą być udostępniane na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej po zakończeniu przymusowej restrukturyzacji”. Ust. 2: „Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy informacji podawanych do wiadomości publicznej na podstawie ustawy”.

c) wskazanie stanowiska bez podawania imienia i nazwiska osoby – jeżeli stroną umowy jest osoba, która nie pełni funkcji publicznej, podstawą wyłączenia umowy jest prawo do prywatności. Tego typu sytuacja będzie miała miejsce np. jeżeli podmiot dokonał sprzedaży określonego dobra na zasadach ogólnych, a osoba nabyła to dobro w drodze umowy kupna-sprzedaży. Przykładem są wskazywane w orzecznictwie NSA umowy, na podstawie których osoba fizyczna nabywa drewno od Lasów Państwowych[13], czy też osoba fizyczna adoptuje psa ze schroniska[14] prowadzonego przez miasto.

NSA konsekwentnie wskazuje, że osoby te nie stają przez to osobami pełniącymi funkcję publiczną, a zatem zachowują pełne prawo do anonimowości. Przekazanie do Centralnego Rejestru Umów informacji o zawarciu takiej umowy następuje bez podania jakichkolwiek danych osobowo- poznawczych tych osób. Ta kwestia wymaga jednak odrębnego opracowania koncepcyjnego, wykraczającego poza ramy niniejszego opracowania.

d) wskazanie nazwy podmiotu - jeżeli stroną umowy jest przedsiębiorca, który określone dane zawarte w umowie objął tajemnicą przedsiębiorcy, sam fakt zawarcia umowy z przedsiębiorcą i podanie nazwy tego przedsiębiorcy, co do zasady, nie jest objęte tajemnicą przedsiębiorcy, chyba że przepis szczególny stanowiłby inaczej. Natomiast już ewentualne, konkretne zapisy w umowie mogą być objęte tajemnicą przedsiębiorcy w rozumieniu artykułu 5 ust. 2 u.d.i.p. W takiej sytuacji w rejestrze wykazujemy informację, że została zawarta umowa z firmą Kowalski, a jako zakres wyłączenia wskazujemy np. harmonogram prac w zał. Nr 2 do umowy. Podstawą prawną wyłączenia będzie tajemnica przedsiębiorcy z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

#### 4. Umowy, które nie podlegają udostępnieniu w rejestrze

„Samo uznanie czegoś za informację publiczną nie oznacza automatycznie jej jawności. Oznacza natomiast, że w sprawie ma zastosowanie reżim prawny określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Może się bowiem okazać w konkretnym przypadku, że informacje, chociaż są informacjami publicznymi, jednak nie mogą być udostępnione ze względu na przesłanki przewidziane w art. 5 u.d.i.p.

W podobnym duchu wypowiadają się składy orzekające sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, iż: „Kwalifikacja żądanych informacji jako publicznych w rozumieniu u.d.i.p. nie skutkuje automatycznym ich udzieleniem zainteresowanemu. Konieczna jest bowiem ocena, czy nie zaistniała przypadkiem przesłanka dostęp taki wyłączająca” (wyrok WSA w Krakowie z 12.04.2019 r., II SAB/Kr 59/19, LEX nr 26527141)”

Orzeczenia powyższe świadczą o słusznym przekonaniu, że prawo do informacji nie jest prawem o charakterze absolutnym. Analogiczną zasadę należy stosować w odniesieniu do umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych. Nie wszystkie umowy będą jawne, nawet jeżeli uznałibyśmy, że umowy te stanowią informację publiczną. „Powszechnie prawo dostępu do informacji publicznej należy bowiem wyraźnie odróżnić od obowiązku udostępnienia tych informacji” (wyrok WSA we Wrocławiu z 15.01.2019 r., IV SAB/Wr 214/18, LEX nr 2614852).

Zatem prawo do informacji podlega ograniczeniom, choć oczywiście istotą rzeczy jest, by ważenie tych wartości nie odbywało się w sposób dowolny.

[13] Analogicznie wyrok WSA w Łodzi z 26.04.2016 r., II SA/Łd 209/16, LEX nr 2047190; wyrok WSA w Warszawie z 7.06.2016 r., II SA/Wa 1903/15, LEX nr 2137412; wyrok WSA w Gdańsku z 27.11.2018 r., II SAB/Gd 89/18, LEX nr 2588022; wyrok WSA w Rzeszowie z 10.11.2015 r., II SA/Rz 697/15, LEX nr 1936289; wyrok WSA w Szczecinie z 18.05.2016 r., II SA/Sz 91/16, LEX nr 2811838”

[14] P. Sitniewski „Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice i procedura” Wolters Kluwer 2020 r., str. 161 i n.

## **Nowe regulacje w ustawie o finansach publicznych zawierają dwie grupy ograniczeń jawności odnośnie informacji publikowanych w centralnym rejestrze umów.**

**Grupa pierwsza** - w rejestrze umów nie zamieszcza się informacji o umowach zawartych w wyniku rozstrzygnięcia zamówień oraz konkursów, o których mowa w art. 12 ust. 1 P.z.p., zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się do:

1) zamówień lub konkursów:

a) którym nadano klauzulę zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742) lub którym muszą towarzyszyć, na podstawie odrębnych przepisów, szczególne środki bezpieczeństwa lub

b) jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa

- w zakresie, w jakim ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa nie może zostać zagwarantowana w inny sposób, w szczególności z zastosowaniem przepisów działu VI;

2) zamówień, dotyczących produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[17], jeżeli wymaga tego podstawowy interes bezpieczeństwa państwa, a udzielenie zamówienia bez zastosowania ustawy nie wpłynie negatywnie na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych w zakresie, w jakim ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa nie może zostać zagwarantowana w inny sposób, w szczególności z zastosowaniem przepisów działu VI.

**Grupa druga** - zgodnie z art. 34a ust 3 u.f.p. „informacje zamieszczone w rejestrze umów dotyczą umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 oraz z 2021 r. poz. 1598 i 1641). Przepisy art. 5 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stosuje się odpowiednio”. Skoro ustawodawca ustanowił w art. 34a ust. 3 u.f.p. regułę, zgodnie z którą przepisy art. 5 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stosuje się odpowiednio, każdą zawieraną umowę jednostka sektora finansów publicznych powinna ocenić pod kątem następujących elementów:

- Co jest przedmiotem umowy ?
- Czy kontrahent może być uznany za osobę pełniącą funkcję publiczną, albo przynajmniej za osobę mającą związek z pełnieniem funkcji publicznej ?
- Czy kontrahent będący przedsiębiorcą zastrzegł chęć skorzystania z tajemnicy przedsiębiorcy?

W dalszej kolejności należy podjąć stosowne decyzje, co do jawności umowy i podejmować działania będące wypełnieniem obowiązku wprowadzania danych do rejestru umów przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

[17] Artykuł 346. (dawny artykuł 296 TWE). 1. Postanowienia Traktatów nie stanowią przeszkody w stosowaniu następujących reguł: a) żadne Państwo Członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa; b) każde Państwo Członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych. 2. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może wprowadzać zmiany do sporządzonej przez siebie 15 kwietnia 1958 roku listy produktów, do których mają zastosowanie postanowienia ustępu 1 litera b).

**Wskazane w opracowaniu założenia mają charakter nieostateczny, gdyż wiele będzie zależać od tego, w jaki sposób zostanie zbudowany centralny rejestr umów. Dopiero przy poznaniu zawartości i możliwości technicznych, na przykład, aktualizowania danych w rejestrze, będzie można wypowiedzieć się w sposób bardziej autorytatywny w tym zakresie.**

## O AUTORZE

**adw. dr hab. Piotr Sitniewski** - Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego w Olsztynie, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie. Prowadzi stronę [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl) poświęconą zagadnieniom jawności życia publicznego. Posiada bogate i różnorodne doświadczenie szkoleniowe. Od 2008 r. prowadzi cykliczne szkolenia z zagadnień dostępu do informacji publicznej w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w Warszawie im. Prezydenta Rzeczypospolitej Lecha Kaczyńskiego. Przeszkolone ponad 17.000 urzędników. Autor książki pt. „Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism” Wolters Kluwer luty 2020 r. (wyd. 3) oraz 2016 r. (wyd. 2) , 2014 (wyd. 1). Autor publikacji pt. „Odmowa dostępu do informacji publicznej” Wolters Kluwer 2021. Autor monografii: „Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego”, C.H. Beck 2018. – monografia habilitacyjna. W dniu 25.09.2020 uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych. Autor komentarza do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego C.H. Beck 2017 r. Autor rozprawy doktorskiej na temat „Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”. Rozprawa doktorska została nagrodzona wyróżnieniem w konkursie organizowanym przez Samorząd Terytorialny w 2005 r. na najlepszą pracę doktorską dotyczącą zagadnień funkcjonowania samorządu terytorialnego. Autor komentarza do ustawy o dostępie do informacji publicznej (Presscom 2011 r.). W latach 2004 – 2008 członek pozaetatowy SKO w Białymstoku. W latach 2008-2012 członek Polskiej Komisji Akredytacyjnej Zespół Nauk Społecznych i Prawnych. [www.pka.edu.pl](http://www.pka.edu.pl)

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.*

.....  
Warszawa, luty 2022  
[www.frld.org.pl](http://www.frld.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa