

## UZASADNIENIE

Na podstawie art. 34a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), zwanej dalej również „u.f.p.”, od 1 stycznia 2026 r. zostanie wprowadzony obowiązek udostępniania w rejestrze umów informacji o umowach zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych (jsfp). Zgodnie z tym przepisem rejestr ma prowadzić Minister Finansów w systemie teleinformatycznym. W rejestrze mają być udostępniane informacje o umowach, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zwanej dalej „u.d.i.p.”, o ile wartość przedmiotu umowy przekracza 500 zł. Wyłączeniu od udostępnieniu podlegają informacje niejawne, objęte tajemnicami prawnie chronionymi (art. 5 ust. 1, 2 i 2a u.d.i.p.), jak również ze względu na interes bezpieczeństwa państwa, w tym dotyczące obronności RP (art. 12 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm., zwana dalej również „P.z.p”). Określony został zakres informacji podlegających udostępnieniu, w tym okres obowiązywania umowy, oznaczenie stron, określenie przedmiotu umowy, wartość przedmiotu umowy, informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy. Obowiązek udostępnienia informacji o umowach ma ciążyć na kierownikach jsfp, którzy powinni zamieszczać informację o umowach bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni. Niewykonywanie obowiązków związanych z wprowadzaniem informacji o umowach do rejestru umów zagrożone zostało grzywną, karą ograniczenia wolności, a nawet pozbawienia wolności do lat 2 (dotychczasowy art. 34b u.f.p.). Z zakresu podmiotowego obowiązku wprowadzania informacji o umowach zostały wyłączone placówki zagraniczne (dotychczasowy art. 34c u.f.p.).

Treść przepisów dotyczących tego obowiązku wzbudza wątpliwości interpretacyjne zarówno wśród jsfp, jak i ekspertów zajmujących się tematyką finansów publicznych. Wątpliwości te dotyczą zasadniczych kwestii związanych ze sposobem wykonywania obowiązków przez jsfp w zakresie zapewnienia jawności określonego zakresu informacji o umowach zawartych przez te jednostki, w tym rodzaju umów podlegających ujawnieniu, sposobu ustalania wartości umów, zakresu udostępnianych informacji oraz szerokiego katalogu podmiotów objętych obowiązkiem.

W celu zapewnienia prawidłowego i jednolitego stosowania przepisów, a tym samym zapewnienia pełnej realizacji celu, jaki ma zrealizować ten rejestr, czyli jawności

gospodarowania środkami publicznymi (art. 34 ust. 1 u.f.p.), konieczne stało się przygotowanie zmian uchwalonych przepisów. Cel ten nie zostanie bowiem osiągnięty bez interwencji legislacyjnej. Po przeanalizowaniu zgłoszonych wątpliwości interpretacyjnych i w celu wyeliminowania w jak największym stopniu ryzyk związanych z błędnym stosowaniem przepisów, we współpracy z ekspertami zewnętrznymi, została opracowana koncepcja niezbędnych zmian przepisów w zakresie tego rejestru. Na podstawie tej koncepcji został przygotowany projekt zmiany przepisów, które racjonalizują obowiązek udostępniania informacji o umowach jsfp. Ze względu na to, że zmiany w zakresie dotyczącym rejestru umów nie weszły jeszcze w życie (wyjątek stanowi art. 34c u.f.p.), to projekt przewiduje zmianę ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych (art. 6) w okresie *vacatio legis*, tj. ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2054, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Głównym założeniem przygotowanego projektu ustawy zmieniającej jest wyeliminowanie wątpliwości o charakterze interpretacyjnym dotyczących realizacji obowiązku nałożonego na jsfp w zakresie zapewnienia jawności określonego zakresu informacji o umowach zawartych na rzecz tych jednostek. Proponowane zmiany wpłyną również na zwiększenie porównywalności informacji udostępnianych w tym narzędziu, a w konsekwencji zwiększą poziom realizacji celu jego tworzenia.

Projektowana regulacja przewiduje m.in.:

- 1) zmianę zakresu przedmiotowego umów, do których będzie odnosił się nałożony na jsfp obowiązek udostępniania informacji o umowach,
- 2) modyfikację katalogu wyłączeń przedmiotowych, adekwatnych do nowego zakresu przedmiotowego tego obowiązku, przez nawiązanie do katalogu szczególnego rodzaju zamówień wskazanych w P.z.p.;
- 3) rozszerzenie zakresu wyłączeń podmiotowych o służby specjalne, o których mowa w art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2024 r. poz. 812, z późn. zm.), obok już istniejącego wyłączenia placówek zagranicznych w rozumieniu art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1691, z późn. zm.), w celu zapewnienia ochrony z zakresu bezpieczeństwa państwa;

- 4) modyfikację zakresu informacji o umowach, które będą podlegały udostępnieniu w ramach dedykowanego systemu teleinformatycznego;
- 5) zmianę terminu realizacji przez jsfp obowiązku udostępniania informacji o umowach z 14 na 30 dni od zawarcia umowy;
- 6) doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności administratorów danych wprowadzanych do systemu teleinformatycznego, w ramach którego będą publikowane informacje o umowach jsfp;
- 7) dodanie regulacji w zakresie postępowania z danymi zgromadzonymi w systemie teleinformatycznym po upływie okresu obowiązywania umowy;
- 8) wprowadzenie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, w którym m.in. szczegółowo zostanie określony zakres i sposób publikowania danych o umowach jsfp;
- 9) rezygnację z przepisów o odpowiedzialności karnej kierowników jsfp dotyczącej nierealizowania lub nieprawidłowego realizowania wprowadzanego obowiązku;
- 10) etapowe wprowadzanie obowiązku ustawowego dla różnych rodzajów jsfp, w tym:
  - w pierwszej kolejności, tj. od 1 stycznia 2026 r., nastąpi objęcie obowiązkiem jsfp z administracji rządowej, w tym podległymi lub nadzorowanymi przez nie jednostkami,
  - w drugiej kolejności, tj. od 1 lipca 2026 r., nastąpi wprowadzenie obowiązku udostępniania danych przez jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, związki metropolitalne i samorządowe zakłady budżetowe;
  - jako ostatecznie, tj. od 1 stycznia 2027 r., objęte zostaną obowiązkiem pozostałe jsfp.
- 11) dodanie w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1524) zmian przesądzających, że udostępnienie informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP zwalnia jsfp z udostępniania tych informacji w odpowiedzi na wniosek w trybach wskazanym w tych ustawach.

## **Szczegółowe uzasadnienie projektowanych zmian**

### **Zmiana art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych**

Projekt przewiduje dodanie lit. d w art. 34 ust. 1 pkt 5 u.f.p., zgodnie z którym zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez podanie do publicznej wiadomości przez jsfp informacji dotyczących „umów, o których mowa w art. 34a ust. 1”. Tym samym regulacja ta zastąpi dotychczasową zmianę zawartą w art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p. Przeniesienie treści tej regulacji z pkt 12 do pkt 5 uspożni treść art. 34 ust. 1 u.f.p., gdyż celem utworzenia rejestru umów jest podawanie do publicznej wiadomości określonych informacji, co jest objęte zakresem regulacji określonej właśnie w pkt 5. Co istotne, w celu realizacji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi jsfp będą miały obowiązek udostępniania konkretnych informacji o umowach, nie zaś publikowania pełnych treści umów. W dotychczasowej treści art. 34 i art. 34a u.f.p. występowała w tym zakresie rozbieżność, która budziła wątpliwości interpretacyjne adresatów tego obowiązku. Rozbieżność ta zostanie wyeliminowana w efekcie wprowadzenia nowej treści tego przepisu.

### **Zmiana dodawanego art. 34a ustawy o finansach publicznych**

Dotychczasowa regulacja art. 34a u.f.p. została podzielona na cztery jednostki redakcyjne. Zasadnicze elementy określające zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku udostępniania informacji o umowie zostały uregulowane w art. 34a u.f.p. Pozostałe zagadnienia, które określają sposób realizacji obowiązku, w tym zagadnienia techniczne związane z budową i funkcjonalnościami systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony będzie Centralny Rejestr Umów JSFP, są zawarte w art. 34b, art. 34ba i art. 34bb u.f.p. (uregulowanie tych zagadnień w ww. przepisach było możliwe w związku z rezygnacją przepisu określającego sankcję karną za niewykonywanie obowiązków związanych z udostępnianiem informacji o umowach jsfp).

### **Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (Centralny Rejestr Umów JSFP)**

Biorąc pod uwagę fakt, że wiele jsfp prowadzi we własnym zakresie rejestry umów, to w celu odróżnienia tych rejestrów od rejestru, w którym udostępniane będą informacje o umowach wszystkich jsfp, w art. 34a ust. 1 u.f.p. zaproponowana została nazwa własna tego rejestru, tj.

Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych, w skrócie Centralny Rejestr Umów JSFP lub CRU JSFP. Podobna nazwa funkcjonowała dotychczas nieformalnie w przestrzeni publicznej w odniesieniu do tego rejestru. Zatem jej wprowadzenie będzie stanowiło sformalizowanie dotychczasowej praktyki. Warto jednak podkreślić, że rejestr ten nie będzie zaliczany do rejestrów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557). Przyjęcie, utrwalenie, a następnie ujawnienie określonych w tym rejestrze informacji nie będzie następowało w drodze decyzji administracyjnej, a ponadto prowadzenie tego rejestru i ujawnianie zawartych w nim danych nie będzie miało skutków prawnych dla żadnej ze stron zwartych umów.

### **Zakres podmiotowy**

Co do istoty, nie ulegnie zmianie zakres podmiotowy przepisów. Zgodnie bowiem z uprzednio uchwalonym art. 34a ust. 9 u.f.p. dane do rejestru umów wprowadzają kierownicy jsfp. Projektowany art. 34a ust. 1 u.f.p. powieli to rozwiązanie wskazując, że obowiązek udostępniania informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP spoczywał będzie na kierownikach jsfp.

Oznacza to, że obowiązek ten nadal będzie dotyczył wyłącznie tych jednostek, które tworzą sektor finansów publicznych wskazany w art. 9 u.f.p., tj.:

- 1) organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków;
- 3) związków metropolitalnych;
- 4) jednostek budżetowych;
- 5) samorządowych zakładów budżetowych;
- 6) agencji wykonawczych;
- 7) instytucji gospodarki budżetowej;
- 8) państwowych funduszy celowych;

- 9) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszy oraz Kas Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszy zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 10) Narodowego Funduszu Zdrowia;
- 11) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- 12) uczelni publicznych;
- 13) Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych;
- 14) państwowych i samorządowych instytucji kultury;
- 15) innych państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych 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;
- 16) Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Ustalenie kierownika jsfp w każdym z wymienionych jednostek wymaga analizy ustroju, ustalenia osób odpowiedzialnych za działalność jsfp, w tym gospodarkę finansową, oraz jej reprezentację, a więc osoby uprawnionej do podpisania umowy objętej obowiązkiem udostępniania umów w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. W celu wskazania osób obowiązanych do wykonywania obowiązku udostępniania informacji o umowach konieczne będzie uwzględnienie specyfiki jsfp, które różnią się istotnie pod względem struktury organizacyjnej. Do sektora finansów publicznych zaliczane są bowiem zarówno podmioty będące osobami prawnymi, jak również jednostki będące organami władzy publicznej (organy monokratyczne i wieloosobowe). W przypadku tych ostatnich w projektowanym art. 34a ust. 4 u.f.p. wprost wskazano, że nie organ władzy publicznej, lecz kierownik jednostki obsługującej tej organ będzie obowiązany do udostępniania informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP.

Warto w tym miejscu wskazać, że pojęcie sektora finansów publicznych nie jest tożsame z pojęciem sektora publicznego. Oznacza to, że nie wszystkie podmioty sektora publicznego są jsfp. Przykładem takich podmiotów są przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawczo-rozwojowe, banki państwowe czy spółki prawa handlowego. Skoro zatem tego typu podmioty nie należą do jsfp, to nie będą miały do nich zastosowania zmieniane przepisy.

Jednocześnie, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.f.p. przepisy tej ustawy wyraźnie odróżniają jsfp od innych podmiotów, które muszą stosować przepisy tej ustawy w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Przepis ten w kontekście treści zarówno dotychczasowych, jak i proponowanych postanowień w odniesieniu do rejestru umów jsfp, jednoznacznie wskazuje, że obowiązek udostępniania informacji o umowach będzie dotyczył wyłącznie jsfp.

Wychodząc naprzeciw zgłoszonym wątpliwościom dotyczącym objęcia obowiązkiem podmiotowym niektórych jsfp, została zaproponowana modyfikacja zakresu wyłączeń podmiotowych. Do wprowadzonego już wyłączenia obowiązku dotyczącego placówek zagranicznych w rozumieniu art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, zaproponowane zostało dodanie wyłączenia dotyczące służb specjalnych, o których mowa w art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

Udostępnianie informacji o umowach zawieranych przez służby specjalne stwarza poważne zagrożenie dla interesu bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z przedstawioną argumentacją, Centralny Rejestr Umów JSFP może stać się istotnym i wiarygodnym źródłem pozyskiwania przez podmioty zewnętrzne informacji o zadaniach i działaniach realizowanych przez ww. służby. Udostępniane dane mogą stanowić podstawę do stawiania hipotez o metodach, formach czy sposobie działania polskich służb specjalnych. Stąd udostępnianie informacji o umowach zawieranych przez te służby w ogólnodostępnym rejestrze rodzi ryzyka związane z upowszechnieniem wiedzy o sprzęcie, urządzeniach czy rozwiązaniach technologicznych lub organizacyjnych tych służb, a także o podmiotach prowadzących szkolenia na rzecz tych służb. Powszechna dostępność takich informacji dawałaby podmiotom zewnętrznym narzędzia do pozyskiwania danych i analizy sposobów działania polskich służb specjalnych, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

W odniesieniu do zwolnienia placówek zagranicznych z obowiązku udostępniania informacji o zawieranych przez nie umowach w projekcie zaproponowano przeniesienie zwolnienia z art. 34c u.f.p. do art. 34a ust. 5 pkt 1 lit. b u.f.p.

### **Zakres przedmiotowy – umowy zawarte przez kierownika jsfp i na rzecz jsfp**

Projektowany art. 34a ust. 1 u.f.p. w sposób bardziej precyzyjny określa zakres przedmiotowy obowiązków nakładanych na kierowników jsfp. Nowa propozycja wskazuje bowiem, że udostępnieniu będą podlegać informacje o umowach zawieranych zarówno bezpośrednio przez kierowników jsfp, ale również informacje o umowach zawieranych na rzecz jsfp przez przedstawicieli innych podmiotów, w tym przedstawicieli innych jsfp.

Kwestia ta budzi wątpliwości na gruncie aktualnego brzmienia art. 34a. Jsfp zgłaszały, że z uchwalonych przepisów nie wynika jednoznacznie, czy obowiązkowi będą podlegały umowy zawierane na rzecz jsfp przez inne podmioty.

W przypadku umów zawieranych np. przez Ministerstwo Finansów (jako *statio fisci* Skarbu Państwa) umowa może być podpisana przez Ministra Finansów (jako jej kierownika). W takim przypadku to na Ministrze Finansów będzie ciążył obowiązek udostępniania umów w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Taka sama umowa może zostać zawarta na rzecz Ministerstwa Finansów przez inny podmiot, np. centrum usług wspólnych, którego rolę pełni w przypadku jednostek rządowych Centrum Obsługi Administracji Rządowej. Pośrednictwo podmiotu trzeciego przy zawieraniu umowy na rzecz Ministerstwa Finansów nie stanowi przesłanki wyłączającej obowiązek udostępniania informacji o umowie. Umowa taka również jest objęta zakresem przedmiotowym przepisów. W takim bowiem przypadku niezmiennie na kierownika jsfp (w omawianym przypadku Ministrze Finansów) będzie ciążył ten obowiązek (projektowany art. 34a ust. 2 u.f.p.).

Zatem w celu określenia zakresu obowiązków udostępnieniu informacji o danej umowie jsfp powinny brać pod uwagę to, czy dana umowa będzie finansowana ze środków publicznych, które obciążą plan finansowy danej jsfp, a nie tym, czy daną umowę podpisał kierownik danej jsfp.

W projektowanym art. 34a ust. 3 u.f.p. w sposób precyzyjny określono role poszczególnych podmiotów uczestniczących w procesie zawierania umowy, w przypadku gdy umowa jest zawierana na rzecz wielu jsfp. W takim przypadku kierownik danej jsfp będzie odpowiedzialny za udostępnianie informacji o umowie, przy czym obowiązek ten zostanie ograniczony wyłącznie do informacji odnoszących się do jsfp, którą kieruje. Oznacza to, że jeżeli umowa została zawarta na rzecz wielu jsfp, to każdy z kierowników jsfp, na rzecz której umowa została zawarta, ma obowiązek wykazania takiej umowy w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, przy



czym udostępnia informacje, które dotyczą danej jsfp, w szczególności wskazuje taką wartość tej umowy, która obciąży plan finansowy danej jsfp.

Zasadniczym celem zmiany treści ust. 1 w art. 34a u.f.p. jest jednoznaczne wskazanie zakresu obowiązków kierowników jsfp. Obowiązki te będą obejmowały nie tylko udostępnianie informacji o umowach po ich podpisaniu, ale również aktualizację tych informacji, w przypadku gdy informacje te ulegną zmianie w trakcie wykonywania umowy.

W tym kontekście, nie powinno ulegać wątpliwości, że kierownicy jsfp są odpowiedzialni za organizację w jsfp procesu udostępniania informacji o umowach, co nie oznacza, że są obowiązani do wykonywania osobiście wszystkich czynności w systemie teleinformatycznym. Rolą kierowników jsfp jest jedynie zorganizowanie w jsfp procesu udostępniania danych o umowach tak, aby obowiązek ten był realizowany zarówno w zakresie wprowadzania danych, jak i ich aktualizowania.

#### **Zakres przedmiotowy – umowy stanowiące zamówienie w rozumieniu P.z.p.**

Uchwalone dotychczas przepisy dotyczące tego rejestru budzą również wątpliwości ze względu na niesprecyzowane pojęcie „umowy”, o której informacje podlegają udostępnieniu w tym rejestrze. Zgodnie z uchwalonym art. 34a ust. 3 u.f.p. informacje zamieszczone w rejestrze umów dotyczą umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie u.d.i.p. Uwzględniając zgłaszane dotychczas wątpliwości proponuje się bardziej precyzyjne wskazanie zakresu umów, w odniesieniu do których będzie istniał obowiązek udostępniania informacji. Stąd w treści art. 34a ust. 1 pkt 1 u.f.p. zaproponowano odejście od dotychczasowego powiązania przepisów dotyczących Centralnego Rejestru Umów JSFP z przepisami dotyczącymi dostępu do informacji publicznej, zastępując je korelacją z definicją zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 P.z.p. Zgodnie z nową definicją obowiązek ujawniania informacji będzie dotyczył umów:

- 1) odpłatnych,
- 2) zawieranych między zamawiającym będącym jsfp a wykonawcą (w rozumieniu P.z.p.),
- 3) których przedmiotem jest nabycie przez jsfp od wybranego wykonawcy:
  - a) robót budowlanych (zgodnie z art. 7 pkt 21 P.z.p. przez roboty budowlane rozumie się wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, w załączniku I do dyrektywy 2014/25/UE oraz objętych działem 45 załącznika I do Wspólnego Słownika

Zamówień, lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego),

- b) dostaw (zgodnie z art. 7 pkt 4 P.z.p. przez dostawy rozumie się nabywanie produktów, którymi są rzeczy ruchome, energia, woda oraz prawa majątkowe, jeżeli mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu z opcją lub bez opcji zakupu, które może obejmować dodatkowo rozmieszczenie lub instalację) lub
- c) usług (zgodnie z art. 7 pkt 28 P.z.p. przez usługi rozumie się wszelkie świadczenia, które nie są robotami budowlanymi lub dostawami).

Zgodnie z art. 4 pkt 1 P.z.p. przepisy ustawy stosuje się do zamawiających publicznych, którymi są jsfp. Oznacza to, że na gruncie projektowanego art. 34a ust. 1 pkt 1 u.f.p. każda – umowa przewidująca odpłatność po stronie jsfp, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, będzie objęta zakresem przedmiotowym obowiązku udostępniania informacji o tej umowie w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Z punktu widzenia projektowanego art. 34a ust. 1 pkt 1 u.f.p. drugorzędne znaczenie ma druga strony umowy, tj. wykonawca, którym zgodnie z art. 7 pkt 30 P.z.p. może być osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która m.in. oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług.

Bez znaczenia dla określenia zakresu przedmiotowego obowiązku określonego w projektowanym art. 34a ust. 1 u.f.p. mają wyłączenia lub ograniczenia zawarte w P.z.p., takie jak:

- kwotowe progi stosowania przepisów P.z.p. (np. próg 130 tys. zł dla zamówień klasycznych art. 2 ust. 1 pkt 1 P.z.p.), gdyż zgodnie z projektowanym art. 34a ust. 1 pkt 2 obowiązek udostępniania informacji o umowie dotyczy umów o wartości nie mniejszej niż 10 tys. zł (przyczyny określenia tej wartości na takim poziomie są wyjaśnione w dalszej części uzasadnienia),
- wyłączenia podmiotowe określone w art. 10 P.z.p., gdyż wyłączeniu podlegają wyłącznie podmioty wymienione wprost w projektowanym art. 34a ust. 5 pkt 1 u.f.p., tj. służby specjalne i placówki zagraniczne,

- wyłączenia przedmiotowe wymienione w oddziale 2 rozdziału 1 działu I P.z.p., wyjątek stanowią wyłączenia, do których wprost odsyła projektowany art. 34a ust. 5 pkt 2 u.f.p., a więc dotyczące zamówień, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1, art. 12 ust. 1, art. 13 i art. 14 P.z.p.

W odpowiedzi na zgłoszenia jsfp zaproponowano również modyfikację zakresu przedmiotowego rejestru. Obok dotychczas wprowadzonego wyłączenia dotyczącego zamówień i konkursów, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy P.z.p., zaproponowano, aby w Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie udostępniano informacji o umowach dotyczących zamówień lub konkursów, o których mowa w enumeratywnie wymienionych przypadkach (projektowany art. 34a ust. 5 pkt 2 u.f.p.):

- 1) art. 11 ust. 2 pkt 1 P.z.p., tj. umowy z zakresu prawa pracy;
- 2) art. 12 ust. 1 P.z.p., tj. umowy zawarte w wyniku udzielenia zamówień lub rozstrzygnięcia konkursów:
  - a) którym nadano klauzulę zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 632, z późn. zm.) 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;
- 3) art. 13 P.z.p., tj. umowy zawarte w wyniku udzielenia zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa;
- 4) art. 14, tj. umowy zawarte w wyniku udzielenia zamówień lub rozstrzygnięcia konkursów, których przedmiot zamówienia zawiera aspekty obronności i bezpieczeństwa.

Dotychczas uchwalone przepisy budziły wątpliwości w odniesieniu do obowiązku udostępniania informacji o umowach o pracę. Na ryzyka związane z udostępnianiem informacji o takich umowach zwracał uwagę również Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Zgłaszający wątpliwości w tym zakresie podkreślali, że w przypadku tego typu umów istnieje duże zagrożenie błędów wynikających z próby pogodzenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej z konstytucyjnym prawem ochrony prywatności oraz danych osobowych.

W szczególności wskazywano na dominujące stanowisko judykatury dotyczące ochrony dóbr osobistych człowieka obejmujące w ramach ochrony prawa do prywatności, dane dotyczące jego majątku i dochodów, ze względu na prawo osób fizycznych „do milczenia” w tej sferze.

Należy mieć na uwadze, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnie, a jego granice wyznaczone są, m. in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że w ramach zderzenia się dwóch wartości – z jednej strony konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, z drugiej prawa do prywatności – nie można bezwzględnie przyznać priorytetu temu pierwszemu.

Rozpatrując wprowadzenie wyłączenia umów z zakresu prawa pracy wzięto również pod uwagę:

- 1) przyjętą w orzecznictwie sądowym wykładnię przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do udostępniania informacji o wynagrodzeniach osób pełniących funkcje publiczne, która pozwala wyznaczać granicę ingerencji w sferę prywatności tych osób;
- 2) ocenę Rzecznika Praw Obywatelskich przekazaną do Ministerstwa Finansów wskazującą, że uchwalone przepisy odnoszące się do CRU JSFP przewidują szeroki zakres udostępnianych w tym rejestrze umów informacji, zarówno w aspekcie podmiotowym (umowy pracowników jsfp), jak i przedmiotowym (imię i nazwisko, wartość wynagrodzenia), tym samym budzą uzasadnione obawy społeczeństwa co do możliwości naruszenia prawa do prywatności pracowników jsfp.

Propozycja wyłączenia z obowiązku udostępniania danych o umowach, które dotyczą udzielonych zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, jak również zawierające aspekty obronności lub bezpieczeństwa, wynikało ze specyfiki przedmiotu takich zamówień na gruncie P.z.p. Zgodnie bowiem z definicją tych zamówień, wynikającą z tej ustawy zamówienia te dotyczą dostaw, usług lub robót budowlanych związanych ze sprzętem wojskowym lub newralgicznym, albo z obiektami budowlanymi o takim charakterze.

Wymaga podkreślenia, że odesłaniu do umowy spełniającej warunki zamówienia w rozumieniu P.z.p. nie należy przypisywać dalej idących skutków. W szczególności z odesłania tego nie należy wyprowadzać istnienia dodatkowego warunku w postaci objęcia umowy (zamówienia)

jedną z procedur określoną z P.z.p. Oznacza to, że obowiązkowi udostępniania informacji o umowie będzie podlegać umowa niezależnie od tego, czy będzie realizowana w ramach postępowania o udzielenie zamówienia prowadzonego na podstawie P.z.p, czy z wyłączeniem stosowania tej ustawy.

Przyjęte w projekcie rozwiązanie polegające na odesłaniu do definicji zamówienia w rozumieniu P.z.p. pozwoli na bardziej jednoznaczne określenie zakresu przedmiotowego obowiązku udostępniania informacji o umowie oraz zachowanie spójności przepisów. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 4 u.f.p. realizując wydatki publiczne jsfp zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Rozwiązanie to pozwoli na zachowanie spójnego podejścia w ramach przepisów o finansach publicznych, a jednocześnie jeszcze ściślej podkreśli cel realizacji Centralnego Rejestru Umów JSFP.

W tym kontekście należy podkreślić, że w rejestrze tym nie będą udostępniane informacje o umowach ramowych, które nie spełniają wprowadzanej definicji. Umowy te nie powodują bowiem zaciągnięcia zobowiązania. Zaciągnięcie zobowiązania następuje na podstawie zamówienia wykonawczego realizowanego w oparciu o taką umowę. Stąd jsfp zobowiązane będą do udostępnienia w Centralnym Rejestrze Umów JSFP informacji o zamówieniach wykonawczych realizowanych w ramach zawartych umów ramowych.

### **Zakres przedmiotowy - próg wartości umowy w wysokości 10 tys. zł**

Wychodząc naprzeciw licznym postulatom proponuje się podwyższenie wartości progu kwotowego, od którego będzie istniał obowiązek udostępniania danych o umowach, poprzez wskazanie, iż takim obowiązkiem objęte są umowy, których wartość jest równa lub przekracza 10 000 zł (bez podatku od towarów i usług).

Do Ministerstwa Finansów kierowane były różne propozycje podwyższenia progu wartości z przedziału od 1 grosza do 50 000 zł. Przyjęto jednak, że punktem wyjścia do dalszych prac legislacyjnych będzie próg wartości umowy na poziomie 10 000 zł (bez podatku od towarów i usług), przy czym proponuje się jednocześnie wprowadzanie możliwości publikowania w Centralnym Rejestrze Umów JSFP informacji o umowach o wartości od 1 grosza (projektowany art. 34a ust. 6 u.f.p.).

Na etapie ustalania wysokości progu wartości umów dążono do osiągnięcia konsensusu między przeciwstawnymi interesami różnych grup społecznych zainteresowanych tym rejestrem. Dotychczas grupy te przedstawiały różne propozycje zmian wysokości tego progu:

- 1) z jednej strony jsfp wnosiły o podniesienie tego progu nawet do 50 000 zł w celu ograniczenia kosztów realizacji tego obowiązku;
- 2) z drugiej strony przedstawiciele strony społecznej oczekują publikowania informacji o każdej umowie, niezależnie od jej wartości.

Zaproponowana wysokość progu wynika także z przeprowadzonych analiz, w tym rozwiązań funkcjonujących w innych państwach, oraz konieczności zachowania spójności z innymi przepisami, które nakładają na jsfp obowiązki dokumentowania wydatków w bardziej sformalizowany sposób. W szczególności pod uwagę zostały wzięte:

- 1) art. 16d ust. 1 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, z późn. zm.), który zwalnia z obowiązku dokonywania odpisów amortyzacyjnych dla składników majątkowych o niskiej wartości, tj. nieprzekraczającej 10 000 zł;
- 2) art. 32 ust 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.), odnoszący się do środków trwałych o niskiej jednostkowej wartości początkowej (przepisy rachunkowości nie precyzują tej wartości, niemniej jednak przyjmują co do zasady wartość określoną na potrzeby amortyzacji w przepisach podatkowych).

Do przepisów tych często odwołują się regulacje wewnętrzne jsfp w zakresie zamówień publicznych realizowanych z wyłączeniem stosowania przepisów P.z.p., czy te odnoszące się do polityki rachunkowości prowadzonej w jsfp. Przepisy te pozwalają bowiem na uproszczone formy realizacji wydatków o wartości – wskazywanej w obowiązujących przepisach – jako bagatelna, nieznaczna (w kontekście całości wydatków realizowanych przez jsfp). Zapewnienie spójności z już obowiązującymi wymaganiami wobec jsfp (w tym w zakresie dokumentowania zakupu środków trwałych) umożliwi zmniejszenie kosztów organizacyjnych wprowadzanego od 1 stycznia 2026 r. obowiązku, co w konsekwencji przełoży się na efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi, którymi dysponują jsfp.

Porównanie do rozwiązań funkcjonujących w innych państwach wskazuje, że próg wartości umów na poziomie 10 000 zł będzie wciąż jednym z niższych progów. Z dostępnego na stronach Senatu RP dokumentu pt: „Informacja na temat rejestru umów zawieranych przez

jednostki sektora finansów publicznych w wybranych krajach<sup>1</sup>”, wynika, że w wielu państwach wprowadzono próg wartościowy powyżej tego, który został wskazany w propozycji zmian.

Co istotne wprowadzony próg nie ograniczy jsfp w publikowaniu w Centralnym Rejestrze Umów JSFP informacji o umowach o niższych wartościach. Zaproponowane rozwiązanie pozwoli jsfp wprowadzać do tego rejestru informacje o umowach nawet o wartości 1 grosza. Zatem publikacja informacji o umowach poniżej 10 000 zł będzie możliwa, przy czym decyzję o ich upublicznieniu będzie podejmował kierownik jsfp, który będzie miał możliwość uwzględnienia stopnia przygotowania organizacyjnego kierowanej przez niego jednostki do realizacji nadkładanego obowiązku.

Mając na uwadze artykułowane wątpliwości dotyczące ustalania wartości umowy dodane zostały postanowienia precyzujące generalne zasady odnoszące się do tej kwestii, w tym:

- 1) konieczność uwzględniania w wartości umowy wartości opcji i wznowień, o ile występują (projektowany art. 34a ust. 1 u.f.p.);
- 2) sposób określania wartości umów zawieranych na czas nieoznaczony, tj. obowiązek uwzględniania wartości umowy z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania umów (projektowany art. 34a ust. 1 u.f.p.).

Z uwagi na fakt, że te główne zasady nie wyczerpują szczególnych przypadków określania wartości umowy, w propozycji nowych przepisów wprowadzona została delegacja do określenia przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu określania wartości umowy (projektowany art. 34bb pkt 1 u.f.p.). Wprowadzenie regulacji prawnej dotyczącej tej kwestii ma na celu konieczność zapewnienia kompletności, jednolitości i przejrzystości informacji udostępnianych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Przeniesienie szczegółowych ustaleń w tym zakresie do rozporządzenia daje większą elastyczność na wypadek konieczności doprecyzowania, w szczególnych przypadkach, sposobu określania wartości umów.

### **Zakres przedmiotowy – forma zawarcia umowy**

Biorąc pod uwagę liczne wątpliwości w odniesieniu do wskazanych w uchwalonych przepisach formy zawarcia umowy, zaproponowane zostało, aby obowiązkiem objęte były wyłącznie umowy, które zostały zawarte w postaci, która uwzględnia w swojej treści możliwe do identyfikacji informacje, które będą podlegały udostępnieniu w Centralnym Rejestrze Umów

---

<sup>1</sup> [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/216/plik/informacja\\_rejestr\\_umow\\_w\\_krajach\\_ue.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/216/plik/informacja_rejestr_umow_w_krajach_ue.pdf)

JSFP. Stąd według projektowanego brzemienia przepisów (art. 34a ust. 1 pkt 3 u.f.p.) obowiązkowi udostępnienia informacji będą podlegały umowy, które zostały zawarte w formie:

- 1) pisemnej;
- 2) elektronicznej;
- 3) szczególnej;
- 4) dokumentowej.

Wymienione formy zawarcia umowy należy rozumieć zgodnie z przepisami ogólnymi wprowadzającymi możliwość korzystania z tych rozwiązań, w szczególności uwzględnić należy przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.). Stąd:

- 1) forma pisemna odnosi się do oświadczenie woli obu stron potwierdzonych na dokumencie własnoręcznym podpisem reprezentantów stron. Należy pamiętać, że ta forma zawierania umowy wymaga odręcznego podpisania dokumentu, który obejmuje treść umowy, przez reprezentantów obu stron. Stąd w przypadku np. wymiany między stronami umowy skanów dokumentów podpisanych jednostronnie uznane jest za zawarcie umowy w formie dokumentowej, gdyż skany dokumentów nie mogą zostać zrównane z formą pisemną z punktu widzenia przepisów prawa;
- 2) forma elektroniczna wymaga złożenia oświadczeń woli w postaci elektronicznego dokumentu opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Złożenie podpisu kwalifikowanego jest jedynym narzędziem pozwalającym na uznanie, że zachowana została forma elektroniczna w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Podpis elektroniczny jest zrównany mocą prawną z podpisem własnoręcznym;
- 3) forma dokumentowa będzie spełniona wtedy, gdy oświadczenie woli zostanie złożone z zastosowaniem dokumentu, dzięki któremu będzie można ustalić, kto takie oświadczenie złożył. Nośnikiem oświadczenia woli w tym przypadku może być np. skan dokumentu, wiadomość e-mail, plik tekstowy, arkusz kalkulacyjny, nagranie audio lub video, zdjęcie, wypełnienie formularza i akceptacja warunków na stronie internetowej. Co istotne, nie wymaga ona złożenia podpisu na oświadczeniu woli;
- 4) forma szczególna to wymagana przepisami forma składania oświadczeń woli inna niż forma pisemna, elektroniczna czy dokumentowa. Przykładem formy szczególnej jest zawarcie umowy w formie aktu notarialnego.



Zawarcie umowy, niezależnie od formy jej zawarcia, stanowi zaciągnięcie zobowiązania obciążającego plan finansowy jsfp. Dlatego istotne jest, aby reprezentanci stron zawierający umowy byli identyfikowalni i umocowania do składania oświadczeń woli, tak po stronie jsfp, jak i po stronie wykonawczej, w szczególności w odniesieniu do zawierania umów w formie dokumentowej.

W kontekście form zawierania umów należy podkreślić, że:

- 1) obowiązek udostępniania informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP co do zasady nie dotyczy zawierania umów w formie ustnej. Zgodnie jednak z art. 34a ust. 9 proponowanej zmiany przepisów, kierownicy jsfp mają jednak możliwość udostępniania informacji o takich umowach, jeżeli podejmą taką decyzję;
- 2) faktury, rachunki czy paragony nie są umowami w rozumieniu przepisów prawa, a tym bardziej nie spełniają definicji form przewidzianych dla zawierania tych umów. Zgodnie m.in. z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 stycznia 2013 r., wydanym w sprawie o sygn. akt V ACa 648/12, Legalis: „(...) sama faktura, będąca rachunkiem, ma umożliwić dłużnikowi spełnienie świadczenia pieniężnego, nie jest jednak dowodem zawarcia umowy czy też jej wykonania przez wystawcę faktury. (...) Sam fakt odbioru faktury i jej ujawnienia w księgach pozwanej nie przesądza jeszcze o zawarciu przez strony umowy o określonej treści i jej wykonaniu przez powoda w zakresie świadczenia niepieniężnego. (...)”.

### **Zakres informacji podlegający udostępnieniu – projektowany art. 34a ust. 7 u.f.p.**

Po analizie zgłoszonych dotychczas wątpliwości w zakresie interpretacji uchwalonych przepisów, zaproponowano także modyfikację zakresu informacji, które będą udostępniane w rejestrze, w tym:

- 1) zrezygnowano z wymogu wskazywania miejsca zawarcia umowy;  
W świetle coraz bardziej popularnej praktyki podpisywania umów w formie elektronicznej, zawierania umów w formie dokumentowej, a także zawierania umów na odległość, jsfp wskazywały, że informacja w tym zakresie może nie być jednoznaczna. Z punktu widzenia celu realizacji tego rejestru informacja o miejscu zawarcia umowy wydaje się nie mieć istotnego znaczenia.
- 2) zastąpiono datę zakończenia umowy obowiązkiem wskazywania okresu, na jaki mowa został zawarta;

Uwzględniając fakt, że umowy zawierane są na różne okresy, to z punktu widzenia porównywalności danych o umowach istotne jest, aby okresy te były klarownie wskazywane. Nie zawsze jest to możliwe przez wskazania daty zawarcia umowy i daty zakończenia, gdyż są sytuacje, że umowy są zawierane przed rozpoczęciem okresu obowiązywania umowy, a także przypadki, gdy nie jest możliwe wskazania daty zakończenia umowy, gdyż została ona zawarta na czas nieoznaczony. Natomiast dokonując porównania wartości zawieranych umów nie można pominąć informacji o okresie, na jaki dana umowa została zawarta.

- 3) zrezygnowano z udostępniania w rejestrze informacji o przedstawicielach strony;

Do Ministerstwa Finansów wpłynęło wiele pism z wątpliwościami odnoszącymi się do potencjalnego zakresu informacji jakie miałyby być udostępniane o przedstawicielach stron umowy. W szczególności zgłaszane były obawy o ewentualne błędy w udostępnianiu danych osobowych przedstawicieli stron. W obecnym stanie prawnym dokonanie analizy możliwości udostępnienia tych informacji wymagałoby bowiem od jsfp poniesienia większych nakładów (zarówno czasowych, jak i kosztów za wykonywanie czynności z tym związanych) realizacji wprowadzonego obowiązku, zwłaszcza w odniesieniu do weryfikowania informacji o możliwości upublicznienia danych osobowych przedstawicieli stron, z którymi jsfp zawierają umowy. W tym kontekście, a także biorąc pod uwagę małą istotność tych informacji dla realizacji celu wprowadzania rejestru umów, za zasadne uznano usunięcie wymagalności upubliczniania informacji o przedstawicielach stron.

Należy przy tym wskazać, że w przypadku zawierania umów z osobami fizycznymi zarówno prowadzącymi działalność gospodarczą, jak i nieprowadzącymi działalności, wskazywanie imienia i nazwiska będzie obowiązkowe w ramach oznaczenia strony umowy. Informacje takie zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12, nie naruszają prawa do prywatności tej osoby, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

- 4) dookreślone zostało, że udostępnieniu podlega wskazanie ogólnego przedmiotu umowy; Przedmiot umowy jest określany w umowach precyzyjnie. Dla realizacji celu Centralnego Rejestru Umów JSFP istotne jest, aby odbiorcy tego rejestru mieli możliwość szybkiego rozpoznania ogólnego zakresu przedmiotu umowy, a nie jego kwestii szczegółowych. Zatem jsfp powinny wskazywać ogólny przedmiot zawartych umów, ale w taki sposób, aby można było zidentyfikować główny cel zawarcia danej umowy.

- 5) zastąpienie informacji o wartości przedmiotu umowy informacją o wartości umowy;  
Dotychczasowe sformułowanie budziło wątpliwości jsfp o zakres informacji, jakie mają być prezentowane w tym kontekście. W celu wskazania jednolitego podejścia do informacji wskazywanych w tym zakresie wprowadzone zostało pojęcie wartości umowy. Pojęcie to jest spójne z pojęciem wartości umowy funkcjonujący w ramach ustawy P.z.p., co powinno wpłynąć na zniwelowanie dotychczas zgłaszanych wątpliwości w tym zakresie;
- 6) zastąpienie budzącej wątpliwości interpretacyjnej informacji o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy bardziej identyfikowalnym pojęciem;  
W związku z brakiem definicji współfinansowania jsfp zgłaszały potrzebę dokonania doprecyzowania przepisów w tym zakresie. Dążąc do jak najbardziej jednolitego stosowania przepisów w zakresie Centralnego Rejestru Umów JSFP, zaproponowane zostało, aby w przepisie wprost przesądzić, że udostępniana będzie jedynie informacja o tym, czy umowa jest finansowana ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2–3 u.f.p., tj. m.in. ze środków UE, EFTA i innych źródeł zagranicznych.
- 7) dodanie do zakresu danych podlegających udostępnieniu w rejestrze informacji:
  - a) o statusie umowy,
  - b) dotyczących wyłączenia jawności informacji podlegających ochronie,
  - c) o przyczynie dokonania aktualizacji informacji wcześniej upublicznionych.

Status umowy będzie z jednej strony informacją techniczną, niezbędną do zarządzania retencją danych udostępnianych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Z drugiej strony będzie dodatkowym parametrem do przeszukiwania informacji udostępnianych w tym rejestrze, umożliwiającym szybką weryfikację umów będących w realizacji (aktywnych) oraz tych, których realizacja została zakończona (nie tylko ze względu na upływ terminu obowiązywania umowy, ale również ze względu na ewentualne wypowiedzenie umowy lub odstąpienie od umowy).

Mimo wskazanego zakresu informacji o umowach, jaki będzie podlegał udostępnieniu, część z tych informacji – zgodnie z obowiązującymi przepisami u.d.i.p. – będzie podlegała ograniczeniu jawności. W odniesieniu do obowiązkowego zakresu informacji publikowanych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP zachowana została korelacja z przepisami wyłączającymi stosowanie u.d.i.p. Jest ona zbieżna z dotychczasowym brzmieniem przepisów regulujących tę kwestię (aktualny art. 34a ust. 8 u.f.p.). Tym samym, udostępnieniu w Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie będą podlegały

informacje o umowach w przypadku, gdy spełnione zostaną warunki określone w art. 5 ust. 1, 2 i 2a u.d.i.p., tj. ze względu na konieczność ochrony tajemnic prawnie chronionych, prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy oraz w przypadkach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji (projektowany art. 34a ust. 8).

Jsfp będą zobowiązane do aktualizowania opublikowanych w rejestrze informacji o umowach w celu zachowania spójności tych danych ze stanem faktycznym wynikającym z realizacji tych umów. Dokonując właściwych zmian opublikowanych danych jsfp będą zobowiązane do wskazania informacji, które definiują podstawę dokonywanych zmian. Wobec tego konieczne stało się uzupełnienie zakresu udostępnianych danych o informacje niezbędne do realizacji tego celu. Uzupełnienie zakresu udostępnianych informacji w tym kontekście zostało wprowadzone w miejsce dotychczasowych postanowień art. 34a ust. 7u.f.p.

Uwzględniając różne dotychczasowe praktyki jsfp w odniesieniu do udostępnianych przez nie informacji o umowach, zaproponowana została także regulacja, która pozwala na wprowadzanie do Centralnego Rejestru Umów JSFP:

- 1) informacji o umowach o wartości od 1 grosza lub w innej formie niż pisemna, elektroniczna, szczególnie czy dokumentowa, o czym stanowi projektowany art. 34a ust. 6 u.f.p.;
- 2) innych informacji od tych objętych zakresem obowiązkowym, o czym stanowi projektowany art. 34a ust. 9 u.f.p.

Możliwość wprowadzania innych fakultatywnych informacji będzie uzależniona od funkcjonalności systemu teleinformatycznego (pól fakultatywnych), w którym będzie udostępniany Centralny Rejestr Umów JSFP. Informacja o możliwości wprowadzania dodatkowych informacji będzie podana do publicznej wiadomości w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie projektowanego art. 34bb pkt 3 u.f.p.

Z kolei, w odniesieniu do obowiązkowych informacji udostępnianych w CRU JSFP przyjęto odmienne rozwiązanie (projektowany art. 34bb pkt 2 u.f.p.). Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, jedynie szczegółowy zakres informacji, które zostały wymienione w art. 34a ust. 7 u.f.p., co oznacza, że w akcie wykonawczym nie będzie możliwe wyjście poza zakres informacji określony w ustawie, a jedynie możliwe będzie wskazanie w sposób bardziej precyzyjny, jakie informacje będą podlegały udostępnieniu. Za przykład może posłużyć informacja o statusie umowy, który może zostać doprecyzowany poprzez obowiązek

wskazania, czy umowa jest realizowana czy zakończona. Przeniesienie szczegółowych ustaleń w tym zakresie do rozporządzenia daje większą elastyczność, która umożliwi precyzyjne odzwierciedlenie w powszechnie obowiązujących przepisach rozwiązania wdrożone w systemie teleinformatycznym.

#### **Termin udostępniania i udostępniania informacji – projektowany art. 34a ust. 10 u.f.p.**

Uwzględniając liczne postulaty jsfp zaproponowano wydłużenie terminu na wprowadzanie informacji do Centralnego Rejestru Umów JSFP. Co do zasady jsfp będą zobowiązane do wprowadzania informacji do tego rejestru bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni od daty zawarcia umowy lub zmiany informacji o umowie. W tym kontekście zostało także doprecyzowane, że zmieniony termin odnosić się będzie także do aktualizacji opublikowanych informacji o umowach.

#### **Jawność Centralnego Rejestru Umów JSFP – projektowany art. 34a ust. 11 u.f.p.**

W celu podkreślenia statusu danych publikowanych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP zmodyfikowany został przepis odnoszący się do ich powszechnego dostępu. W zaproponowanej treści przepisów wskazano jednoznacznie, że informacje opublikowane w tym rejestrze są jawne. Należy jednak pokreślić, że jawność ta odnosi się do etapu, w którym informacje te zostaną upublicznione, a nie etapu, w którym zapada decyzja o tym, czy informacja powinna zostać upubliczniona. Oznacza to, że zamieszczając informacje w Centralnym Rejestrze Umów JSFP kierownik jsfp jednocześnie potwierdza, że nie istnieją przeszkody prawne do upublicznienia informacji, np. ze względu na prywatność osoby fizycznej, czy tajemnicę przedsiębiorstwa, jak również tajemnice prawnie chronione. Przepis ten nie powinien być odczytywany jako sprzeczny z omówionymi wyżej przepisami wyłączającymi lub ograniczającymi dopuszczalność zamieszczania określonych informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP.

#### **System teleinformatyczny – projektowany art. 34b u.f.p.**

Ze względu na kierowane do ministerstwa wątpliwości w odniesieniu do zakresu odpowiedzialności kierowników jsfp i obowiązków Ministra Finansów, wprowadzone zostały przepisy, które porządkują te kwestie. W tym kontekście jednoznacznie zostało podkreślone, że Minister Finansów:

- 1) jest zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania systemu teleinformatycznego, w którym będzie udostępniony Centralny Rejestr Umów JSFP (projektowany art. 34b ust. 1 u.f.p.);
- 2) jest administratorem danych użytkowników tego systemu oraz innych danych w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia funkcjonowania tego systemu (projektowany art. 34b ust. 6 u.f.p.).

Z powyższego wynika, że system, w którym będzie udostępniony Centralny Rejestr Umów JSFP, zostanie udostępniany przez służby podległe ministrowi zarówno użytkownikom z jsfp, jak i wszystkim zainteresowanym informacjami publikowanymi w tym systemie.

Korzystanie z konta możliwe będzie po złożeniu wniosku (projektowany art. 34b ust. 2).

Co istotne każdy kierownik jsfp będzie:

- 1) zobowiązany do wyznaczenia użytkowników, którzy będą upoważnieni do zarządzania kontem danej jsfp utworzonym w systemie teleinformatycznym, w którym będzie udostępniony Centralny Rejestr Umów JSFP (projektowany art. 34b ust. 3 u.f.p.);
- 2) administratorem udostępnionych w tym systemie danych o umowach zawartych przez jsfp, którą kieruje lub na jej rzecz (projektowany art. 34b ust. 7 u.f.p.);
- 3) wykonywał obowiązki administratora danych o umowach udostępnionych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, w tym informacjach określonych w przepisach o ochronie danych osobowych (projektowany art. 34ba u.f.p.).

Dodatkowo zostały zaproponowane przepisy, które wskazują, że system teleinformatyczny, w którym jest udostępniony Centralny Rejestr Umów JSFP, będzie umożliwiał wyszukiwanie informacji o umowach w tym rejestrze oraz wgląd do tych informacji (projektowany art. 34b ust. 4 u.f.p.). Natomiast uwzględniając koszty funkcjonowania tego systemu zaproponowany został okres retencji danych przechowywanych w tym systemie, wynoszący 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął określony w Centralnym Rejestrze Umów JSFP termin obowiązywania umowy (projektowany art. 34b ust. 5 u.f.p.). Dzięki temu zostanie zapewniona możliwość usuwania informacji o umowach, które z upływem lat będą traciły znaczenie dla celu realizacji tego rejestru, ale będą miały wpływ na koszty utrzymania systemu teleinformatycznego, w którym ten rejestr będzie udostępniany.

Szczegółowe zasady funkcjonowania systemu teleinformatycznego, w którym będzie udostępniony Centralny Rejestr Umów JSFP, zostaną określone w rozporządzeniu Ministra

Finansów. W propozycji nowelizacji przepisów została uwzględniona delegacja do wydania tego rozporządzenia w art. 34b ust. 8 pkt 4–9 u.f.p.

### **Zniesienie sankcji karnej – uchylenie aktualnego art. 34b u.f.p.**

Projekt zawiera propozycję zniesienia sankcji karnej przewidzianej w dotychczasowym brzmieniu art. 34b u.f.p. Poza licznymi wątpliwościami jakie sygnalizowały w tym zakresie jsfp, sankcja ta wydaje się być nadmiarowa w kontekście czynności, jakie powinny być wykonywane w ramach realizacji obowiązków odnoszących się do Centralnego Rejestru Umów JSFP. Osiągnięcie celu, jaki przyświeca ustanowieniu Centralnego Rejestru Umów JSFP, jest bowiem możliwe przy pomocy istniejących narzędzi.

Z jednej strony weryfikacja realizacji obowiązku udostępniania informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP powinna być elementem wykonywania przez kierowników jsfp kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawie o finansach publicznych. Z drugiej strony, Centralny Rejestr Umów JSFP stanowi narzędzie mające ułatwić jsfp realizację zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi poprzez podawanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących umów zawieranych przez jsfp i na ich rzecz (zgodnie z projektowanym art. 34 ust. 1 pkt 5 lit. d u.f.p.). Cel ten jest zbieżny z celami określonymi w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Zbieżność tych celów powoduje, że wykonanie obowiązku na podstawie jednej ustawy (tj. ustawy o finansach publicznych) będzie skutkowało zwolnieniem z obowiązków wynikających z pozostałych ustaw przewidujących udostępnianie informacji sektora publicznego (art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 39 ust. 1 ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego). Jednocześnie nieupublicznienie przez jsfp informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie wyłączy dostępu do tych informacji. Podmiot zainteresowany wciąż będzie dysponował uprawnieniem do uzyskania dostępu do tych danych w trybie wnioskowym. Niewykonanie obowiązków na podstawie ustawy o finansach publicznych spowoduje zatem jedynie większe obciążenie administracyjne i koszty po stronie jsfp.

Tym samym, już sama możliwość zwolnienia się przez jsfp z obowiązku udostępniania informacji w trybie indywidualnych zapytań powinno stanowić dostateczną motywację dla kierowników jsfp do zapewnienia prawidłowej realizacji przepisów o Centralnym Rejestrze

Umów JSFP w trybie kontroli zarządczej. W przypadku jednak gdy jsfp nie zamieści informacji o umowie zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i otrzyma wniosek o udostępnienie takiej informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej będzie zmuszona upubliczniać te informacje w odpowiedzi na indywidualne zapytania podmiotów zainteresowanych. Ostatecznie nieudostępnienie informacji na wniosek złożony na podstawie art. 10 ust. 1 u.d.i.p. jest zagrożone sankcjami określonymi w art. 23 tej ustawy, tj. grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Zatem rezygnacja z przepisu przewidującego dodatkową sankcję karną (grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 – art. 34b w brzmieniu przez zmianą proponowaną w projekcie) za nieupublicznianie tych informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie spowoduje, że norma prawna nakładająca obowiązek upubliczniania danych o umowach zawieranych przez jsfp i na ich rzecz stanie się niedoskonała (*lex imperfecta*) ze względu na brak mechanizmów dyscyplinujących podmioty obowiązane do ich upubliczniania. Celem uchylecia sankcji karnej przewidzianej obecnie w art. 34b ustawy o finansach publicznych jest:

- zniesienie podwójnej sankcji za nieupublicznianie informacji o umowach,
- uspoźnienie systemu prawnego poprzez rezygnację z dwóch różnych sankcji za ten sam czyn (tj. nieudostępnienie informacji publicznych), który zgodnie z przyjętymi przepisami jest zagrożony maksymalną karą do 2 lat pozbawienia wolności na podstawie ustawy o finansach publicznych i łagodniejszą karą 1 roku pozbawienia wolności na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- zniesienie kolizji pomiędzy przepisami, dzięki czemu przepisy konkurencyjnych z pozoru ustaw będą się uzupełniały.

Uchylenie tego przepisu oraz wprowadzenie dodatkowych zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 10) spowoduje, że przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy o dostępie do informacji publicznych będą miały charakter komplementarny. Pomimo zatem, że art. 23 u.d.i.p. nie ma wprost zastosowania do nieupubliczniania informacji publicznej na podstawie ustawy o finansach publicznych – bowiem obowiązek, o który mowa w tym przepisie, nie wynika z ustawy o dostępie do informacji publicznej – to ostatecznie wprowadzona procedura udostępniania informacji w ujęciu systemowym gwarantuje, że niewykonany obowiązek udostępnienia informacji o umowach zawieranych przez jsfp lub na ich rzecz w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, będzie mógł być egzekwowany w trybie



wnioskowym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej zabezpieczonym sankcją karną przewidzianą w art. 23 tej ustawy.

### **Uchylenie art. 34c u.f.p. poprzez nadanie nowego brzmienia art. 6 ustawy zmieniającej**

W związku ze zmianą redakcyjną przepisów dotyczących Centralnego Rejestru Umów JSFP, uwzględniając postanowienia dotychczasowego art. 34c u.f.p. w innej jednostce redakcyjnej (art. 34a ust. 6 pkt 1 lit. b u.f.p.), uchwalony art. 34c u.f.p. zostanie uchylony.

### **Terminy stosowania przepisów - art. 14a ustawy zmieniającej**

W ramach proponowanych zmian nie przewidziano zmiany przepisu końcowego przewidującego, że art. 34a i art. 34b u.f.p. wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 14a ustawy zmieniającej w rejestrze umów, o którym mowa w art. 34a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 6, zamieszcza się informacje o umowach zawartych od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu. Oznacza to, że zgodnie z pierwotnym założeniem obowiązek udostępniania informacji miał objąć wszystkie jsfp od momentu wejścia w życie przepisów.

Projekt zawiera propozycję nowelizacji art. 14a ustawy nowelizującej, który przewiduje etapowe obejmowanie obowiązkami umów zawieranych przez różne typy jsfp. (tj. od 1 stycznia 2026 r.). Przepisy dotyczące Centralnego Rejestru Umów JSFP będą dotyczyły umów zawartych od dnia:

- 1) 1 stycznia 2026 r. – w przypadku:
  - a) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstw, urzędów wojewódzkich, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Państwowej Inspekcji Pracy oraz Biura Rady Fiskalnej,

- b) jednostek w dziale w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy zmienianej w art. 1;
- 2) 1 lipca 2026 r. – w przypadku jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, związków metropolitalnych oraz samorządowych zakładów budżetowych;
- 3) 1 stycznia 2027 r. – w przypadku jednostek sektora finansów publicznych innych niż wymienione w pkt 1 i 2.

Etapowe wprowadzanie obowiązku w jsfp pozwoli z jednej strony wdrożyć zaprojektowane rozwiązanie od strony systemu teleinformatycznego, w tym wprowadzić w nim ewentualne zmiany, na bazie doświadczeń z pierwszej grupy jsfp. Z drugiej strony pozwoli mniejszym, często mniej rozwiniętym informatycznie jsfp, dostosować się organizacyjnie do realizacji obowiązku zmodyfikowanego w ramach tej nowelizacji. Dlatego grupa jsfp, w ramach których występuje potencjalnie większy odsetek jsfp mogących mieć większe problemy organizacyjne i techniczne w dostosowaniu się do nowego obowiązku, będzie miała więcej czasu na przygotowanie się do realizacji obowiązku. Stąd obowiązek zostanie w pierwszej kolejności wprowadzony w jednostkach rządowych i urzędach centralnych.

W tym kontekście należy podkreślić, że obowiązek ten nie będzie dotyczył umów zawartych przed tym dniem, nawet jeżeli po tym dniu zostanie zawarty aneks do takiej umowy.

### **Zmiana art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 5 pkt 1 i art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego**

Informacje o umowach udostępnianych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP będą stanowić informację publiczną. Dostęp do tych informacji nie będzie zależny od występowania z wnioskiem. Z tego względu zaproponowana została modyfikacja:

- 1) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej,
- 2) ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1524)

- które mają charakter dostosowawczy.

Proponuje się żeby zmieniane przepisy weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem zmian przewidzianych w art. 2, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) dopuszcza możliwość skrócenia okresu wejścia w życie aktu normatywnego, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Zaprojektowane zmiany przewidują nowelizację art. 6 ustawy zmieniającej w okresie *vacatio legis*. Istotny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie tych zmian, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przepisy zmieniające przepisy w okresie *vacatio legis* nie wywołują skutków dla adresatów, gdyż dopiero wejście w życie przepisów z ustawy zmieniającej wywoła takie skutki prawne.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana regulacja nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, o którym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Wejście w życie projektowanej ustawy będzie miało wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, które dzięki dostępowi do informacji o umowach zawieranych przez jsfp będą mogły budować swoją konkurencyjność realizując na rzecz jsfp zamówienia w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.