

UZASADNIENIE

Rozporządzenie stanowi wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 34d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, w odniesieniu do Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: Centralny Rejestr Umów JSFP), o którym mowa w art. 34a ust. 1 tej ustawy.

Głównym założeniem przygotowanego rozporządzenia jest:

- 1) konieczność zapewnienia kompletności, jednolitości i przejrzystości informacji udostępnianych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP przez jednostki sektora finansów publicznych (dalej: jsfp);
- 2) sprawną obsługę wniosków, o których mowa w art. 34b ust. 3 u.f.p.;
- 3) zapewnienie bezpieczeństwa, wiarygodności i niezaprzeczalności przekazywanych do tego rejestru danych oraz potrzebę ich ochrony przed nieuprawnionym dostępem;
- 4) efektywność zarządzania kontami w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 34b ust. 1 u.f.p. (dalej: system CRU JSFP);
- 5) łatwość wyszukiwania informacji w systemie CRU JSFP;
- 6) wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości dotyczących realizacji obowiązku nałożonego na jsfp w zakresie zapewnienia jawności określonego zakresu informacji o umowach zawartych na rzecz tych jednostek, przy zachowaniu celu, jakiemu ma służyć Centralny Rejestr Umów JSFP;
- 7) zwiększenie porównywalności informacji udostępnianych w systemie CRU JSFP.

Uwzględniając treść delegacji ustawowej, rozporządzenie określa:

- 1) szczegółowy sposób określania wartości umowy, o której mowa w art. 34a ust. 7 pkt 6 u.f.p.;
- 2) szczegółowy zakres informacji o umowie, o których mowa w art. 34a ust. 7 pkt 3–10 u.f.p.;
- 3) szczegółowy zakres danych zawartych we wniosku, o którym mowa w art. 34b ust. 3 u.f.p., przypadki, w jakich do tego wniosku dołącza się dokumenty, oraz rodzaj tych dokumentów, a także sposób i tryb jego składania;
- 4) warunki korzystania z kont w systemie CRU JSFP, w tym sposób uwierzytelniania użytkowników tych kont;
- 5) zakres korzystania z kont w systemie CRU JSFP, w tym rodzaje tych kont, i uprawnienia użytkownika tych kont;
- 6) sposób wyszukiwania i wglądu do informacji o umowie udostępnionych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP.

Centralny Rejestr Umów JSFP 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 2025 r. poz. 1703, z późn. zm.). Nie każdy bowiem rejestr prowadzony przez jednostki administracji jest rejestrem publicznym. Warto bowiem podkreślić, że uznanie określonego rejestru za rejestr publiczny jest możliwe, jeżeli rejestr ten spełnia następujące warunki:

- powstał na podstawie przepisów prawa (przepisy przynajmniej przewidują jego utworzenie),
- jest prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym,
- przyjęcie, utrwalenie, a następnie ujawnienie określonych w nim informacji następuje co do zasady w drodze decyzji organu rejestrowego,
- jego prowadzenie i ujawnianie zawartych w nim danych ma skutki prawne zarówno dla podmiotu lub przedmiotu wpisu, jak i dla organu dokonującego tego wpisu,
- jest jawny.

Jeśli rejestr prowadzony przez podmiot publiczny nie spełnia łącznie tych warunków, nie jest rejestrem publicznym w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W przypadku Centralnego Rejestru Umów JSFP:

- nie występuje organ rejestrowy,
- udostępnienie informacji o umowie w tym rejestrze nastąpi w wyniku materialno-technicznej czynności użytkownika,
- ujawnienie informacji w tym rejestrze nie wywołuje skutków prawnych.

W tym aspekcie warto bowiem podkreślić, że ani Minister Finansów i Gospodarki, ani żaden z kierowników jsfp, na których nałożony jest obowiązek, nie pełni w zakresie Centralnego Rejestru Umów JSFP funkcji organu rejestrowego. Ponadto dokonanie czynności udostępnienia informacji o umowie w ramach tego rejestru nie jest konsekwencją wydania decyzji przez kierownika jsfp, ale wyrazem realizacji nałożonego obowiązku ustawowego. Co istotne ani udostępnienie informacji o umowie, ani brak takiego udostępnienia, nie pociąga skutków prawnych wobec bytu prawnego jakim jest zawarta umowa, w tym w odniesieniu do ważności takiej umowy czy wobec wzajemnych zobowiązań stron, wynikających z takiej umowy.

Zgodnie z art. 34b ust. 1 u.f.p. Centralny Rejestr Umów JSFP będzie prowadzony w ramach systemu teleinformatycznego. System ten zostanie nieodpłatnie udostępniony jsfp przez służby podległe ministrowi właściwemu do spraw budżetu państwa, finansów publicznych oraz

instytucji finansowych. Komunikat dotyczący udostępnienia systemu CRU JSFP jsfp zostanie opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Finansów, w ramach podstrony dotyczącej tego rejestru¹.

System CRU JSFP prowadzony będzie w języku polskim, zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. z 2026 r. poz. 81). W świetle przepisów tej ustawy podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

W Centralnym Rejestrze Umów JSFP będzie udostępniany ustawowo określony zakres informacji o umowach zawartych przez jsfp lub na ich rzecz. W tym kontekście warto podkreślić, że obowiązek udostępnienia tych informacji będzie odnosił się zarówno do umów zawieranych bezpośrednio przez kierowników jsfp (albo upoważnione przez nich osoby), jak również umów zawieranych na rzecz jsfp przez przedstawicieli innych podmiotów, w tym przedstawicieli innych jsfp. Należy jednak zaznaczyć, że w każdym przypadku obowiązek będzie spoczywał na kierowniku jsfp.

Zgodnie z treścią art. 34a ust. 1 u.f.p. definicja umów podlegających obowiązkowi udostępniania informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP skorelowana została z definicją zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), dalej: P.z.p. Zatem obowiązek ujawniania informacji będzie dotyczył umów spełniających łącznie przesłanki wynikające z tej definicji. Stąd będzie on dotyczył umów:

- 1) odpłatnych,
- 2) zawartych między zamawiającym (jsfp) a wykonawcą,
- 3) których przedmiotem jest nabycie robót budowlanych, dostaw lub usług.

Dokonując interpretacji definicji umowy na rzecz realizacji obowiązku realizacji obowiązku związanego z Centralnym Rejestrze Umów JSFP, należy odnosić się do znaczenia poszczególnych elementów tej definicji w rozumieniu P.z.p. Dlatego pomocne w tym zakresie jest sięganie do komentarza do tej ustawy przygotowanego przez Urzędu Zamówień Publicznych².

¹ Link do podstrony dotyczące Centralnego Rejestru Umów JSFP: <https://www.gov.pl/web/finanse/rejestr-umow-jsfp>

² Link do strony UZP, na której udostępniony jest komentarz do P.z.p.: <https://www.gov.pl/web/uzp/komentarz-do-prawa-zamowien-publicznych>

Uwzględniając powyższe, na potrzeby identyfikacji umów, o których informacje będą podlegały obowiązkowi publikacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, należy przyjmować, że:

- a) zamawiającym, spełniającym definicję z art. 7 pkt 31 P.z.p., jest każda jsfp zobowiązana do realizacji obowiązku dotyczącego Centralnego Rejestru Umów JSFP,
- b) wykonawcą, spełniającym definicję z art. 7 pkt 30 P.z.p., jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług, z którą jsfp zawarła umowę,
- c) przez roboty budowlane, zgodnie z art. 7 pkt 21 P.z.p., rozumie się wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE³, w załączniku I do dyrektywy 2014/25/UE⁴ oraz objętych działem 45 załącznika I do Wspólnego Słownika Zamówień⁵, lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków,
- d) przez dostawy, zgodnie z art. 7 pkt 4 P.z.p., 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,
- e) przez usługi, zgodnie z art. 7 pkt 28 P.z.p., rozumie się wszelkie świadczenia, które nie są robotami budowlanymi lub dostawami,
- f) odpłatność rozumie się jako istnienie korzyści majątkowej w wyniku zawarcia umowy zarówno po stronie jsfp, jak i wykonawcy.

Zatem z umowy o charakterze odpłatnym wynikać powinna wzajemność świadczeń stron, które zawarły taką umowę. W tym kontekście obowiązkowi publikacji informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie będą podlegały umowy nieodpłatne (darowizna, użyczenie, umowa ramowa).

Pamiętać należy jednak, że korzyść majątkowa nie musi mieć postaci pieniężnej. Może mieć także inną postać, którą można wycenić i wyrazić w wartościach pieniężnych (np.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz.U.E.L Nr 94, str. 65, z późn. zm.)

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz.U.E.L Nr 94, str. 243, z późn. zm.)

⁵ Definicja Wspólnego Słownika Zamówień zgodna z rozporządzeniem (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz.Urz.U.E.L Nr 340, str. 1, z późn. zm.)

rzeczową). Z tego względu należy pamiętać, aby w ramach realizacji obowiązku w kontekście Centralnego Rejestru Umów JSFP mieć na względzie także inne postacie odpłatności. Warto bowiem zaznaczyć, że chociaż większość umów podlegających obowiązkowi będzie wiązała się z obowiązkiem zapłaty za realizację przedmiotu umowy, która przyjmie postać wynagrodzenia wypłacanego wykonawcy przez jsfp w postaci pieniężnej, to obowiązkowi ujawnienia informacji w ramach tego rejestru podlegają także umowy, w których zapłata wynagrodzenia wykonawcy może przybrać postać rzeczową (barter) lub mieszaną rzeczowo-finansową, gdzie korzyść majątkowa uzyskiwana przez wykonawcę ma równoważyć wartość świadczenia ze strony wykonawcy.

Dokonując analizy istnienia obowiązku upublicznienia informacji o umowie w Centralnym Rejestrze Umów JSFP należy brać również pod uwagę fakt, że zapłata wynagrodzenia wykonawcy przez jsfp, nie zawsze oznacza konieczność wydatkowania środków lub świadczenia korzyści majątkowej w zamian za świadczenie wykonawcy bezpośrednio przez jsfp. W ramach zapłaty wynagrodzenia ze strony jsfp mogą być również ponoszone opłaty przez bezpośrednich użytkowników (np. opłaty za wywóz śmieci, opłaty za dostawę wody i odprowadzanie ścieków, opłaty za przejazd autostradą).

Zatem na gruncie 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.

W kontekście powyższego, warto podkreślić jednak, że pomimo wprowadzenia korelacji definicji umowy z definicją zamówienia publicznego, bez znaczenia dla określenia zakresu przedmiotowego obowiązku wynikającego z art. 34a ust. 1 u.f.p. mają wyłączenia lub ograniczenia zawarte w P.z.p (z wyjątkiem wprost wymienionych w art. 34a ust. 5 pkt 2 i 3 u.f.p.), takie jak:

- kwotowe progi stosowania przepisów P.z.p. (np. obecny próg 170 tys. zł dla zamówień klasycznych, wynikający z art. 2 ust. 1 pkt 1 P.z.p.),

Zgodnie z art. 34a ust. 1 u.f.p. obowiązek udostępniania informacji o umowie nie jest zależny od jej wartości. Zatem każda umowa odpłatna, nawet ta o wartości 1 grosza, potencjalnie będzie objęta obowiązkiem związanym z Centralnym Rejestrem Umów JSFP. W tym kontekście należy podkreślić, że z odesłania do umowy spełniającej warunki zamówienia w rozumieniu P.z.p. 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 została ona zawarta w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia prowadzonego na podstawie P.z.p. czy z wyłączeniem stosowania tej ustawy ze względu na próg wartości zamówienia,

- wyłączenia podmiotowe określone w art. 10 P.z.p., gdyż wyłączeniu podlegają wyłącznie podmioty wymienione wprost w art. 34a ust. 5 pkt 1 u.f.p., tj.
 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
 - Agencja Wywiadu,
 - Służba Kontrwywiadu Wojskowego,
 - Służba Wywiadu Wojskowego,
 - Centralne Biuro Antykorupcyjne,
 - placówki zagraniczne Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1691 i 1840),
 - jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej,
- wyłączenia przedmiotowe wymienione w oddziale 2 rozdziału 1 działu I P.z.p., gdyż wyjątek przedmiotowy stanowią wyłączenia, do których wprost odsyła art. 34a ust. 5 pkt 2-3 u.f.p., a więc umowy dotyczące zamówień, o których mowa w:
 - art. 11 ust. 2 pkt 1 P.z.p., tj. umowy z zakresu prawa pracy,
 - art. 14 P.z.p., tj. umowy zawarte w wyniku udzielenia zamówień lub rozstrzygnięcia konkursów, których przedmiot zamówienia zawiera aspekty obronności i bezpieczeństwa, a które podlegają szczególnej procedurze na podstawie przepisów międzynarodowych.

Przyjęte na potrzeby Centralnego Rejestru Umów JSFP rozwiązanie, polegające na odesłaniu do definicji zamówienia w rozumieniu P.z.p., pozwala 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.

Dokonując analizy istnienia obowiązku publikacji informacji o danej umowie należy wziąć pod uwagę wyłączenia przedmiotowe przewidziane w art. 34a ust. 5 pkt. 2-6 u.f.p. System CRU JSFP nie będzie posiadał funkcjonalności w tym zakresie. Wynika to z faktu konieczności przeprowadzania analizy w tym aspekcie dla każdej umowy odrębnie, na bazie informacji, których w systemie CRU JSFP nie będzie.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że do systemu CRU JSFP nie należy wprowadzać informacji o:

- 1) umowach ramowych, które nie spełniają wprowadzanej na potrzeby tego rejestru definicji umowy;

Umowy ramowe nie powodują ani zaciągnięcia zobowiązania, ani udzielenia zamówienia. Ustalają one jedynie warunki do udzielania zamówień publicznych. 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.

- 2) umowach dotacji, które nie spełniają wprowadzanej na potrzeby tego rejestru definicji umowy;

Z umowy dotacji nie wynika wzajemność świadczeń stron, które umowę zawarły, a dodatkowo zakres przedmiotu umowy nie dotyczy nabywania dostaw, usług lub robót budowlanych. Umowy tego typu co do zasady regulują przeznaczenie środków z dotacji, a także wskazują warunki ich wykorzystania oraz konsekwencje wykorzystania takich środków niezgodnie z przeznaczeniem.

Warto podkreślić, że obowiązek informacyjny względem tego typu umów jest już realizowany przez kierowników jsfp na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 8 u.f.p.

- 3) umowach finansowanych z funduszu operacyjnego czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez jednostki uprawnione na podstawie odrębnych ustaw;
- 4) umowach dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa lub których udostępnienie, uwzględniając w szczególności możliwość agregacji informacji w niej zawartej, może zagrażać interesom państwa albo wywrzeć niekorzystny wpływ w zakresie bezpieczeństwa lub obronności, w tym:
 - a) zabezpieczenia granicy państwowej,
 - b) zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego i gazowego państwa w rozumieniu odpowiednio art. 2 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1281 oraz z 2025 r. poz. 1168 i 1303),
- 5) bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122, z późn. zm.);

- 6) umowach o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zamieszczanych na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia na podstawie art. 135 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1461, 1537 i 1739);
- 7) umów związanych z zaciąganiem pożyczek i kredytów przez Skarb Państwa, emisją skarbowych papierów wartościowych oraz innych operacji związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym;
- 8) umów mających na celu realizację przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny ustawowych zadań związanych z:
 - a) procesem wypłat środków gwarantowanych,
 - b) planowaniem i prowadzeniem przymusowej restrukturyzacji lub restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP⁶,
 - c) umorzeniem lub konwersją instrumentów kapitałowych lub zobowiązań kwalifikowalnych,
 - d) zastosowaniem rządowych instrumentów stabilizacji finansowej, o których mowa w rozdziale 3a ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 505),
- 9) umów zawieranych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny na rynku finansowym w zakresie obrotu instrumentami finansowymi i lokowania środków w Narodowym Banku Polskim lub w bankach.

W kontekście zakresu przedmiotowego Centralnego Rejestru Umów JSFP warto także zwrócić uwagę, że obowiązek publikacji informacji w tym rejestrze dotyczy umów zawieranych w postaci, która uwzględnia w swojej treści możliwe do identyfikacji informacje, które będą podlegały udostępnieniu w systemie CRU JSFP. Stąd według brzmienia art. 34a ust. 1 pkt 2 u.f.p. obowiązowi udostępnienia informacji będą podlegały umowy, które zostały zawarte w formie:

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

⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji z dnia 4 lipca 2012 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 201, str. 1, z późn. zm.), CCP to osoba prawna, która działa pomiędzy kontrahentami kontraktów będących w obrocie na co najmniej jednym rynku finansowym, stając się nabywcą dla każdego sprzedawcy i sprzedawcą dla każdego nabywcy

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 2025 r. poz. 1071, 1172 i 1508). Stąd:

- 1) forma pisemna odnosi się do oświadczenia woli obu stron potwierdzonych na dokumencie własnoręcznym podpisem reprezentantów stron.

Należy pamiętać, że ta forma zawierania umowy wymaga odręcznego podpisania przez reprezentantów obu stron dokumentu, który obejmuje treść umowy. 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.

Należy podkreślić, że przy tej formie zawarcia umowy, tylko złożenie kwalifikowanego podpisu elektronicznego pozwala uznać, że zachowana została forma elektroniczna w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Bowiem tylko kwalifikowany podpis elektroniczny jest zrównany mocą prawną z podpisem własnoręcznym. Zatem użycie do podpisania umowy podpisu zaufanego lub podpisu osobistego nie spełnia wymogu zachowania forma elektroniczna w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Stąd umowy podpisane tego typu podpisami należy uznać za umowy zawarte w formie dokumentowej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na konieczność rozróżniania formy elektronicznej od postaci elektronicznej. Postać elektroniczna to pojęcie odnoszące się do nośnika oświadczenia woli, czyli postaci, która do zapisu i odczytu informacji wymaga środków technicznych zapisujących informację binarnie, a interpretacji i wyświetlenia (wydrukowania) w formie czytelnej dla odbiorcy dokonuje się za pomocą odpowiedniego oprogramowania interpretującego zapisy;

- 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, niemniej może być opatrzony podpisem (np. podpisem zaufanym lub podpisem osobistym);

- 4) forma szczególna to wymagana przepisami prawa forma składania oświadczeń woli inna niż forma pisemna, elektroniczna czy dokumentowa. Przykładem formy szczególnej jest zawarcie umowy w formie aktu notarialnego.

Warto zwrócić uwagę, że ustawowe formy umowy, które obligują do upublicznienia informacji w ramach Centralnego Rejestru Umów JSFP, oparte są na zasadzie pisemności tj. wyrażaniu informacji przy użyciu wyrazów, cyfr lub innych znaków pisarskich, które można odczytać, powielić, w tym przekazywanych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Podkreślić należy, że pisemności nie należy utożsamiać z informacjami przekazywanymi w postaci papierowej.

Powyższe oznacza, że obowiązkiem udostępniania informacji nie są objęte umowy zawarte w formie ustnej. Niewątpliwie w kontekście konieczności zachowania zasady przejrzystości działania jsfp, umowy ustne co do zasady powinny być zawierane wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach. Co warto podkreślić, zgodnie z art. 34a ust. 6 u.f.p., kierownicy jsfp mogą podjąć decyzję o zamieszczaniu w Centralnym Rejestrze Umów JSFP informacji o umowach zawartych w formie ustnej.

W aspekcie form zawierania umów istotne wydaje się zwrócenie uwagi, że zawarcie umowy, niezależnie od formy jej zawarcia, stanowi zaciągnięcie zobowiązania. Zatem zasadnym jest dbałość o to, aby z formalnego punktu widzenia zaciąganie zobowiązań na rzecz jsfp realizowane było wyłącznie przez osoby do upoważnione do tego rodzaju czynności.

W kontekście form zawierania umów należy wyjaśnić, że 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. (...)”.

W tego typu dokumentach nie zawsze, a wręcz rzadko odzwierciedlana jest wartość zawartej umowy. Najczęściej w dokumentach tych prezentowana jest wysokość potencjalnego pojedynczego wydatku, który będzie realizowany w ramach zawartej umowy. Warto bowiem pamiętać, że pojęcie wydatku jest odmienne od pojęcia wartości umowy. Na wartość umowy może bowiem składać się suma wielu wydatków (np. suma wydatków miesięcznych za

świadczenie usług), a będą też przypadki umów, w ramach których nie zostanie zrealizowany żaden wydatek (np. w przypadku odstąpienia od realizacji umowy).

Szczegółowe uzasadnienie projektowanych przepisów

Określanie wartości umowy (§ 2 projektu rozporządzenia)

Dążąc do zapewnienia spójności informacji udostępnianych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, została zaproponowana regulacja wskazująca sposób określania wartości umowy, która jest kluczową informacją z punktu widzenia celu realizacji tego rejestru..

Pierwszą z zasad ustalania wartości jest konieczność uwzględniania jej całkowitej wartości określonej w umowie. Oznacza to, że przy ustaleniu tej wartości niezbędne jest uwzględnienie wszystkich elementów wchodzących w zakres przedmiotu umowy. Podobna zasada obowiązuje w przypadku szacowania wartości zamówienia publicznego. Niemniej w przypadku określania wartości umowy pojawiają się pewne różnice.

W odniesieniu do umów zawartych na czas nieoznaczony zaproponowana została zasada, aby w Centralnym Rejestrze Umów JSFP była wskazywana wartość umowy dotycząca 48 pierwszych miesięcy jej wykonywania. Co warto podkreślić liczbę tych miesięcy należy liczyć nie od dnia zawarcia umowy, ale od dnia rozpoczęcia jej wykonywania. Chociaż bardzo często dzień zawarcia umowy jest tożsamy z dniem rozpoczęcia jej realizacji, to są przypadki, gdy są to różne daty. Przykładowo w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usługi telefonii komórkowej, jsfp zawiera umowę przed rozpoczęciem okresu świadczenia tych usług w celu zapewnienia czasu na przygotowanie się nowego operatora do przejęcia świadczenia tych usług od dotychczasowego operatora. W tym przypadku okres przygotowywania do realizacji świadczenia nie jest wliczany do okresu świadczenia usług telefonii komórkowej, które zaczną być świadczone niezwłocznie po zakończeniu świadczenia tej usługi na podstawie dotychczasowej umowy, przez dotychczasowego operatora. Co istotne okres przygotowywania się operatora do świadczenia usług telefonii komórkowej nie jest odpłatny.

Dzięki takiemu podejściu ograniczona zostanie ryzyko niejednorodności działania jsfp. Nieuwzględnianie w wartości umowy pierwszych 48 odpłatnych okresów wykonywania umowy, mogłoby doprowadzić do braku możliwości porównywalności wartości umów zawieranych na ten sam lub podobny przedmiot umowy.

W kontekście umów zawieranych na czas nieoznaczony warto podkreślić, że co do zasady P.z.p. przewiduje nieliczne przypadki ich występowania, a jako standard przyjmowane jest

zawieranie umów na okres do 4 lat, chyba że istnieje przesłanka uzasadniająca zawieranie umów na dłuższe okresy oznaczone. Stąd w Centralnym Rejestrze Umów JSFP przeważającą większość powinny stanowić umowy zawarte na czas oznaczony. Co istotne, w przypadku umów zawartych na dłuższe niż 4 lata okresy oznaczone, wartość umowy wskazywana będzie dla całego takiego okresu.

Innym typem umów, które mogą wymagać większej uwagi przy określaniu wartości umowy, są umowy bez wskazanej w treści wartości. Taka sytuacja może dotyczyć zarówno umów zawartych na czas oznaczony, jak i na czas nieoznaczony. Mimo braku wskazania w treści umowy jej wartości, umowy takie mają „limit” określany przez jsfp. Wynika to m.in. z realizacji wynikającej z u.f.p. zasady zaciągania zobowiązań. Zgodnie bowiem z art. 46 u.f.p., tj. jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 u.f.p.

Ze względu na powyższe, w przypadku, gdy z treści umowy nie wynika bezpośrednio jej wartość, to w ramach Centralnego Rejestru Umów JSFP należy wskazać łączną wysokość środków, którą jsfp zamierza przeznaczyć na realizację danej umowy odpowiednio w całym okresie jej obowiązywania (w przypadku umów zawartych na czas oznaczony) albo przez pierwsze 48 miesięcy wykonywania umowy (w przypadku umów zawartych na czas nieoznaczony).

Warto dodać, że wartość środków jaką jsfp zamierza przeznaczyć na realizację umowy musi być znana przed podpisaniem umowy, tj. przed zaciągnięciem zobowiązania. Warto także dodać, że informacja taka jest konieczna do zabezpieczenia środków na realizację danej umowy na bieżący rok, jak i na kolejne lata, w szczególności te objęte planowaniem wieloletnim.

Z taką sytuacją jsfp będą miały do czynienia np. w przypadku usług, których łączna wartość nie może być określona ze względu na oparcie płatności za realizację przedmiotu umowy o cennik wykonawcy realizującego daną umowę. Przykładami tego typu umów są umowy z bankami na obsługę rachunków bankowych jednostki, które są zależne od cennika usług bankowych lub wartości środków zgromadzonych na danych rachunku bankowym.

Innym przykładem umów z nieokreśloną w treści umowy wartością mogą być umowy barterowe. Polegają one na wymianie dóbr lub usług, bez udziału pieniądza. Niemniej konieczne jest określenie ich wartości. Punktem odniesienia powinna być w takim przypadku wartość świadczeń wykonawcy. W takich przypadkach wartość umowy może być w znacznej

mierze ocenna, ale powinna być oparta o wiarygodną podstawę wyceny świadczeń, które oferuje potencjalny wykonawca. Taka ocena powinna być przeprowadzona przez jsfp na etapie poprzedzającym zawarcie takiej umowy, gdyż jest ona niezbędna m.in. w celu oceny ekwiwalentności oferty danego wykonawcy. Warto dodać, że wartość umowy barterowej powinna być zbliżona do wartości rynkowej świadczenia za dany przedmiot umowy.

W kontekście wykazywania w wartości umowy całkowitego wynagrodzenia wykonawcy warto podkreślić, że w przypadku umów zawieranych w innych walutach nie należy w tej wartości uwzględniać środków zabezpieczanych przez jsfp na ewentualne różnice kursowe. Wartość takiej umowy należy przeliczyć zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi rachunkowości.

Dokonując ustalenia wartości umowy na potrzeby realizacji obowiązku w ramach CRU JSFP należy pamiętać, że wskazanie tej wartości będzie niezależne od realizacji w jej ramach jakiegokolwiek wydatku. Istotą w tym kontekście jest sam moment zawarcia umowy, a nie realizacji wydatku. Warto bowiem podkreślić, że z samej definicji odpłatności takich umów nie wynika konieczność ponoszenia wydatków (patrz np. umowy barterowe, w których świadczenie żadnej ze stron nie przyjmuje formy pieniężnej), a ponadto mogą pojawić się przypadki, gdy pomimo zawarcia umowy nie zostanie ona zrealizowana (np. w konsekwencji odstąpienia od jej realizacji).

W wartości umowy wskazywanej w Centralnym Rejestrze Umów JSFP należy uwzględniać wartość opcji i wznowień, jeżeli zostały one przewidziane w treści umowy. Pojęcia te należy interpretować w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), dalej: P.z.p tj.:

- 1) opcja to uprawnienie zamawiającego (jsfp) do rozszerzenia (lub zmniejszenia) zakresu zamówienia o wskazany w treści umowy zakres;
- 2) wznowienie to wykonywanie po raz kolejny tych samych dostaw lub usług przewidzianych w pierwotnej umowie.

Ani opcja, ani wznowienie nie wymagają zmiany umowy, która została zawarta, gdyż postanowienia dotyczące tych narzędzi powinny znajdować się w treści umowy. Warto wspomnieć, że opcje i wznowienia dotyczą wyłącznie umów zawartych na czas określony, które zgodnie z warunkami w nich zawartymi, na podstawie decyzji zamawiającego (jsfp) podlegają przedłużaniu na kolejny okres. Co do zasady w treści umowy powinny być jasno wskazane te części wynagrodzenia wykonawcy, które potencjalnie będą realizowane jako opcja albo wznowienie.

Odmienne niż w przypadku szacowania wartości zamówienia publicznego w ramach P.z.p. w wartości umowy wykazywanej w Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie należy uwzględniać wartości zamówień podobnych i zamówień uzupełniających. Realizacja tego rodzaju zamówień wymaga zawarcia odrębnych umów. Zatem będą one podlegały obowiązkowi wpisu do Centralnego Rejestru Umów JSFP jako odrębne umowy.

Podobnie jak w przypadku szacowania wartości zamówienia publicznego, w wartości umowy wskazywanej w Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie należy uwzględniać podatku od towarów i usług (VAT), który co do zasady w ramach jego rozliczenia jest odprowadzany do budżetu państwa. Zatem w Centralnym Rejestrze Umów JSFP należy wskazać wartość „netto” umowy.

Warto w tym kontekście podkreślić, że z faktu nieuwzględniania w wartości umowy podatku od towarów i usług (np. w przypadku zawarcia umowy z podmiotem, który nie jest podatnikiem tego podatku, jak osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej) nie należy wywodzić, że umowy, które nie są objęte takim opodatkowaniem, nie są objęte obowiązkiem upubliczniania informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP.

W przypadku zawarcia umowy (np. umowy zlecenia) z osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej należy wykazać wartość umowy wskazaną w jej treści. Zasada ta jest zbieżna z zasadą wykazywania wartości tych umów w ramach sprawozdania rocznego z udzielonych zamówień publicznych. Stąd zostanie zachowana spójność upublicznianych informacji w tym zakresie.

Ustalając wartość umowy podlegającą wpisowi do Centralnego Rejestru Umów JSFP należy uwzględnić także zasady wskazane w art. 34a ust. 3 u.f.p., które w sposób precyzyjny określają zakres przedmiotowy obowiązków nakładanych na kierowników jsfp. W przypadku gdy umowa jest zawierana na rzecz wielu jsfp, 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/budżet danej jsfp.

Dzięki takiemu sposobowi udostępniania danych o umowie zawartej na rzecz wielu jsfp w CRU JSFP dostępne będą informacje zarówno o łącznej wartości takiej umowy, jak i wartości obciążającej plany finansowe/budżety poszczególnych jsfp. Nie byłoby to możliwe

w przypadku, gdyby umowy takie były rejestrowane wyłącznie przez podmiot, który zawarł taką umowę na rzecz wielu jsfp. W konsekwencji nie byłaby klarownie odzwierciedlana informacja, na co poszczególne jednostki przeznaczają środki publiczne. Informacje cząstkowe o takich umowach są istotne z punktu widzenia dokonywania ewentualnych analiz porównawczych.

Rozwiązanie przyjęte na potrzeby Centralnego Rejestru Umów JSFP w odniesieniu do konieczności wykazywania informacji o umowach przez poszczególne jsfp jest zbieżne m.in. ze sposobem zaciągania zobowiązań w ramach realizacji programów wieloletnich, wynikającym z art. 136 u.f.p. Z przepisu tego również wynika wprost, że zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot realizujący program wieloletni wraz z innymi podmiotami nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.

Kierownicy jsfp w podobny sposób będą postępować w stosunku do ujmowania wartości opcji lub wznowienia w wartości umowy. Zatem jeżeli opcja albo wznowienie będzie dotyczyła wszystkich jednostek objętych umową zawartą na rzecz wielu jsfp, to poszczególne jednostki powinny uwzględnić wartość opcji albo wznowienia jaka została przewidziana na potrzeby danej jednostki. Podobnie jeżeli opcja albo wznowienie dotyczy tylko wybranych jednostek objętych umową zawartą na rzecz wielu jsfp, to wartość takiej opcji albo wznowienia powinna być uwzględniona w wartości umowy wskazywanej w ramach Centralnego Rejestru Umów JSFP tylko przez te jednostki, na rzecz których została zapewniona możliwość korzystania z takiego narzędzia. Warto wskazać, że przepisy dotyczące zamówień publicznych obligują do jednoznacznego wskazywania wartości opcji albo wznowienia już w ogłoszeniu o zamówieniu, czyli zdecydowanie dużo wcześniej niż dochodzi do zawarcia umowy.

Informacje o umowie (§ 3 projektu rozporządzenia)

Zgodnie z treścią ust. 1 w art. 34a u.f.p. zasadniczym obowiązkiem kierowników jsfp jest zarówno udostępnianie informacji o umowach po ich podpisaniu, jak i aktualizacja tych informacji, w przypadku gdy informacje te ulegną zmianie w trakcie wykonywania umowy. W tym kontekście warto podkreślić oddzielenie odpowiedzialności kierowników jsfp, jako odpowiedzialnych za informacje o umowach publikowanych w CRU JSFP, od odpowiedzialności Ministra Finansów i Gospodarki jako właściciela biznesowego systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony będzie Centralny Rejestr Umów JSFP.

W przepisach ustawy jednoznacznie zostało podkreślone, że Minister Finansów i Gospodarki:

- 1) jest zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania systemu teleinformatycznego, w którym będzie prowadzony Centralny Rejestr Umów JSFP (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 (art. 34b ust. 8 u.f.p.). Inne dane, o których mowa w tym przepisie to dane, które są wprowadzane do systemu przez użytkowników (w zakresie informacji o umowach) oraz dane systemowe, których zapisywanie wynika z konieczności zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu (jego rozliczalności i przejrzystości).

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 (art. 34b ust. 4 u.f.p.), adekwatnie do nadanych mu uprawnień w tym systemie;
- 2) administratorem udostępnionych w tym systemie danych o umowach zawartych przez jsfp, którą kieruje lub na jej rzecz (art. 34b ust. 9 u.f.p.);
- 3) wykonywał obowiązki administratora danych o umowach udostępnionych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, w tym obowiązki wynikające z przepisów o ochronie danych osobowych (art. 34b ust. 10 u.f.p.). W tym kontekście zasadne jest wskazanie, że kierownicy jsfp będą odpowiedzialni za ewentualne nadmierowe udostępnienie danych osobowych.

Zakres informacji o umowach, które będą publikowane w Centralnym Rejestrze Umów JSFP został określony w art. 34a ust. 7 u.f.p. Zapewniając system teleinformatyczny, w którym publikowane będą informacje o umowach zawartych przez jsfp konieczne jest zapewnienie określonego zakresu pól, w których wskazany w ustawie zakres informacji będzie z jednej strony możliwy do prezentacji, a z drugiej zapewni jak największą jednorodność danych publikowanych przez jsfp w tym rejestrze.

Numer umowy - o ile taki numer nadano oraz data zawarcia umowy

Realizacja obowiązku wynikającego z art. 34a ust. 7 pkt 1 u.f.p w odniesieniu do wskazania numeru umowy wydaje się nie budzi wątpliwości. Dlatego w delegacji do wydania rozporządzenia nie została uwzględniona możliwość doprecyzowania tego zakresu w rozporządzenie. Warto jednak wskazać, że na realizację tego zakresu obowiązku w systemie CRU JSFP przewidziano dwa pola:

- 1) Numer umowy – pole tekstowe z możliwością wpisania dowolnej treści, która odnosi się do oznaczenia umowy, po którym jest ona rozpoznawalna w kontaktach między jsfp a wykonawcą tej umowy;

W tym aspekcie jsfp rekomendowane będzie wpisywanie w tym polu ciągu znaków, które widnieją w treści umowy jako jej jednoznaczne oznaczenie.

- 2) Brak numeru umowy – pole z wbudowanym słownikiem, w którym do wyboru użytkownika zostawiono opcje TAK albo NIE, przy czym jako opcja domyślna w systemie ustawiona została opcja NIE.

Co do zasady umowy zawierane przez jsfp posiadają numer, który pozwala stronom usprawniać komunikację, a także identyfikować umowę na potrzeby czynności operacyjnych z nią związanych, realizowanych np. w systemach finansowo-księgowych.

Podobnie jak w przypadku numeru umowy, wskazywanie daty zawarcia umowy, o którym mowa w art. 34a ust. 7 pkt 2 u.f.p., również nie wymaga uszczegółowienia, zatem w treści rozporządzenia nie ma odniesienia do tej danej.

Na realizację tego zakresu obowiązku w systemie CRU JSFP przewidziane zostało jedno pole, w którym użytkownik systemu będzie mógł wskazać w wyświetlonym kalendarzu datę zawarcia umowy. System CRU JSFP zadba o poprawność formatu tej daty, aby zachowana została jednorodność tego formatu.

Podkreślenia wymaga fakt, że w systemie będzie funkcjonowało ograniczenia kalendarza w tym polu. Nie będzie możliwości wpisania daty zawarcia umowy sprzed wejścia w życie obowiązku ujawniania informacji o umowach, tj. wcześniejszych niż 1 lipca 2026 r. Dzięki temu ograniczone zostanie ryzyko wprowadzania do systemu CRU JSFP umów, które temu obowiązkowi nie podlegają ze względu na datę zawarcia umowy.

W kontekście daty zawarcia umowy warto przypomnieć, że do określania tej daty należy stosować postanowienia Kodeksu cywilnego, regulujące ten aspekt.

Okres, na jaki umowa została 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 albo data rozpoczęcia lub zakończenia takiej umowy jest zależna od zaistnienia wydarzenia, którego data nie jest możliwa do ustalenia w momencie zawierania umowy. Niemniej z punktu widzenia dokonywania porównania wartości zawieranych umów nie można pominąć informacji o okresie, na jaki dana umowa została zawarta. W tym kontekście podkreślić należy, że okres obowiązywania nie uwzględnia zobowiązań

akcesoryjnych względem przedmiotu umowy, w szczególności okresów gwarancji lub zobowiązania do zachowania poufności.

W celu realizacji zakresu obowiązku w tym kontekście w systemie CRU JSFP zostaną wprowadzane pola wskazujące, czy umowa została zawarta na:

- 1) czas nieoznaczony – pole z wbudowanym słownikiem, w którym do wyboru użytkownika przewidziano opcje TAK albo NIE, przy czym jako opcja domyślna w systemie ustawiona zostanie opcja NIE ze względu na fakt, że większość umów podlegających obowiązkowi wpisania do CRU JSFP zawierana będzie na czas oznaczony;
- 2) czas oznaczony – przez podanie liczby i jednostki czasu (dzień, miesiąc, rok) obowiązywania umowy.

W kontekście tego zakresu danych warto podkreślić, że w przypadku umów realizowanych niezwłocznie po jej zawarciu (np. umowy ustne realizowane przez przedstawicieli zaopatrzenia jsfp, którzy dokonują płatności kartami płatniczymi, umowy za usługi hotelowe realizowane przez pracowników delegowanych albo umowy dokumentowe, których realizacja następuje bezpośrednio po przesłaniu zamówienia drogą elektroniczną) okres obowiązywania należy wskazać przez wybór w tych polach najkrótszego z możliwych okresów, tj. jednego dnia.

W przypadku umów, w których okres obowiązywania umowy jest zależny wyłącznie od wykorzystania środków zabezpieczonych na realizację takiej umowy, należy wykazać najdłuższy możliwy okres wykonywania takiej umowy, wynikający z przeliczenia wartości środków, jakie jsfp zamierza przeznaczyć na realizację takiej umowy. Takie podejście będzie zgodne z sytuacją, gdy w umowie okres obowiązywania umowy został wskazany jako następstwo jednego z dwóch zdarzeń: upływ terminu oznaczonego datą albo wykorzystanie środków, w zależności co nastąpi pierwsze. W takim przypadku również należy wskazać najdłuższy możliwy okres realizacji umowy, czyli upływ terminu oznaczonego datą.

Oznaczenie stron umowy

Określając zakres pól pozwalających wskazać oznaczenie stron umowy, które z jednej strony będzie pozwalało na jednoznaczność tych stron, a z drugiej zapewni bezpieczeństwo ochrony danych, w szczególności w kontekście danych osób fizycznych, zostały wzięte pod uwagę zgłaszane opinie Rzecznika Praw Obywatelskich, a także Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Zgłaszający wątpliwości w tym zakresie podkreślali, że w przypadku umów zawieranych z osobami fizycznymi 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 bezwzględnego, 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.

Należy przy tym wskazać, że w przypadku zawierania umów z osobami fizycznymi zarówno prowadzącymi działalność gospodarczą, jak i nieprowadzącymi takiej 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 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902.), dalej u.d.i.p.

Przez pryzmat powyższego przeprowadzona została analiza projektu aktu prawnego w celu oceny zgodności projektu z zasadami przetwarzania danych osobowych określonymi w przepisach o ochronie danych osobowych, która pozwoliła na określenie takiego zakresu przetwarzania danych osobowych w systemie CRU JSFP, który z jednej strony pozwoli realizować cel Centralnego Rejestru Umów JSFP, jak i zapewni ochronę danych osobowych.

Określając zakres pól, które będą służyły użytkownikom systemu do realizacji obowiązku oznaczenia strony umowy uwzględniony został także fakt, że o zamówienie publiczne wykonawcy mogą ubiegać się samodzielnie, jak również działając wspólnie w ramach konsorcjum. Stąd użytkownicy będą mieli możliwość oznaczenia stron umowy działających w ramach takiej formy współpracy podmiotów. Informacja ta będzie jednak fakultatywna.

W systemie CRU JSFP pola pozwalające na oznaczenie stron zostały dostosowane do rodzaju podmiotów, które będą występowały jako strony umowy.

W odniesieniu do jsfp oraz przedsiębiorców z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymagane będzie uzupełnienie pól w zakresie nazwy, numeru REGON, numeru identyfikacji podatkowej (NIP), jeżeli został zamieszczony w bazie REGON, i adresu siedziby. Co warte

podkreślenia bazą referencyjną dla tych danych będzie baza REGON, z którą został zintegrowany system CRU JSFP. W odniesieniu do danych adresowych użytkownik będzie miał możliwość zmiany danych zaciągniętych z bazy REGON.

W odniesieniu do przedsiębiorców z siedzibą poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymagane będzie uzupełnienie pól w zakresie ich nazwy i adresu siedziby. Dane te użytkownik będzie musiał wpisać samodzielnie, gdyż nie ma w zakresie takich podmiotów bazy referencyjnej.

W odniesieniu do osób fizycznych zakres danych, przez wzgląd na ochronę danych osobowych, został ograniczony do niezbędnego minimum, tj. imię i nazwisko. Dzięki temu ograniczone zostanie ryzyko wykorzystywania danych osób fizycznych do ich profilowania. Warto bowiem podkreślić, że w przypadku osób fizycznych w systemie CRU JSFP nie będzie możliwości jednoznacznej identyfikacji danej osoby. Owszem w ramach lokalnych społeczności przez powiązanie danych pozyskanych z Centralnego Rejestru Umów JSFP z informacjami jakimi dysponują pojedyncze osoby z danej społeczności lokalnej, istnieje ryzyko jednoznacznego rozpoznania osoby fizycznej. Warto jednak wskazać, że po pierwsze taka możliwość będzie ograniczona do wąskiego kręgu osób, a poza tym pozostałe dane publikowane w ramach Centralnego Rejestru Umów JSFP nie pozwalają co do zasady na wyciąganie miarodajnych wniosków dotyczących sytuacji życiowej osoby fizycznej, której dane zostaną upublicznione w tym systemie. Podkreślić bowiem należy, że zakres przedmiotowy umów podlegających obowiązkowi upublicznienia informacji w ramach Centralnego Rejestru Umów JSFP nie dotyczy – co do zasady – umów, które stanowiłyby stałe dochody osób fizycznych. W kontekście globalnym również system CRU JSFP nie pozwoli na jednoznaczne wskazanie sytuacji życiowej osoby fizycznej, w szczególności, że na gruncie systemu CRU JSFP nie będą odróżnianie osoby fizyczne o tych samych imionach i nazwiskach.

Wskazanie 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 przedmiot zawartych umów w taki sposób, aby można było zidentyfikować główny cel zawarcia danej umowy. Informacje udostępniane w tym zakresie powinny być zgodne z treścią zawartej umowy w szczególności w odniesieniu do opisu zakresu dostaw, usług lub robót budowlanych stanowiących przedmiot umowy.

Podkreślić jednak należy, że wpisując w tym polu treść na uwadze mieć należy zasadność ujawniania w tym polu danych mających wpływ na ewentualne bezpieczeństwo informacji (dane newralgiczne), w tym ewentualnych danych osobowych.

Istotne jest przy tym, aby informacje wpisywane w tym kontekście miały walor informacyjny dla obywateli. Dlatego warto informacje w tym zakresie formułować w prostym i zrozumiałym językiem. Pozwoli to z jednej strony urzeczywistnić zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi, a z drugiej – ograniczyć wnioski kierowane do jsfp w odniesieniu do dostępu do informacji publicznej.

W celu realizacji zakresu obowiązku w tym kontekście w systemie CRU JSFP zostanie udostępnione pole tekstowe, w którym użytkownik będzie mógł wpisać dowolną treść. Ograniczeniem będzie jedynie liczba znaków tego pola.

Warto również podkreślić w tym kontekście, że wpisywana w tym polu treść musi być napisana w języku polskim, stąd powinna stanowić tłumaczenie z treści umowy zawartej w innym języku.

Wartość umowy

Sposób określania wartości umowy na potrzeby Centralnego Rejestru Umów JSFP zostały doprecyzowane powyżej, niemniej warto podkreślić, że wartość ta zawsze będzie wyrażona w złotych (PLN) z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku czyli do groszy. Wynika to również z przepisów regulujących konieczność prowadzenia ksiąg rachunkowych jsfp w tej walucie. Zgodnie bowiem z art. 9 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.), księgi rachunkowe prowadzi się w języku polskim i w walucie polskiej. Ponadto jest to wyraz dążenia do zapewnienia jak największej jednolitości i porównywalności danych opublikowanych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Przeliczenia wartości walut obcych należy dokonać zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami rachunkowości. Natomiast uwzględniając ewentualne sytuacje szczególne, których nie przewidują unormowania rozporządzenia dotyczące określania wartości umowy, użytkownik w polu fakultatywnym będzie mógł wpisać tekst, w którym krótko wyjaśni wpisaną wartość.

Wskazanie, czy umowa jest finansowana ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2-3 u.f.p.

W celu realizacji zakresu obowiązku w systemie CRU JSFP w kontekście informacji 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 dodane zostanie pole z wbudowanym słownikiem, w którym do wyboru użytkownika zostawiono opcje TAK albo NIE.

Status umowy i dzień zakończenia obowiązywania umowy

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 aktywnych oraz tych, które w ramach jsfp stały się nieaktywne. Warto w tym kontekście podkreślić, że „aktywność” umowy nie jest tożsama z okresem jej obowiązywania. Wprowadzenie tego rozróżnienia miło na celu odróżnienie sytuacji istnienia okresu obowiązywania umowy jako bytu prawnego od okresu funkcjonowania danej umowy w danej jsfp oraz okresu jej faktycznego wykonywania. Są bowiem przypadki umów, które podlegają cesji praw z jednej jsfp na inny podmiot. W takim przypadku umowa jako taka obowiązuje, bo zobowiązania jsfp przejmuje inny podmiot (np. inna jsfp w związku z reorganizacją), niemniej w ramach danych systemu CRU JSFP dotyczących danej jsfp przestanie być „aktywna”. Z podobną sytuacją będziemy mieć do czynienia w przypadku, gdy np. umowa została zawarta na 24 miesiące, ale po 12 miesiącach została wypowiedziana przez jedną ze stron tej umowy. W takim przypadku okres obowiązywania umowy wynikający z jej treści nie uległ zmianie, ale zaistniała przesłanka do jej zakończenia, a zatem umowa stała się „nieaktywna”.

Jsfp, podobnie jak inne podmioty życia gospodarczego, podlegają przekształceniom formalnym. W przypadku tego typu zmian może m.in. wystąpić konieczność określenia następców prawnych, którzy co do zasady przejmują zobowiązania dotychczasowych jednostek. Wówczas umowa powinna zostać przeniesiona do realizacji przez inną jednostkę.

W przypadku likwidacji jednostki, której nie towarzyszy powstanie nowej jednostki lub przejęcie zadań przez inną jednostkę, mamy do czynienia z procesem wygaszania zobowiązań. W konsekwencji w ramach informacji o umowach takich jednostek pojawi się informacja o zmienionym statusie takich umów, wskazujący, że są to umowy „nieaktywne”.

W przypadku likwidacji jednostki, której towarzyszy powstanie nowej jednostki lub przejęcie zadań przez inną jednostkę, mamy do czynienia z procesem przenoszenia zobowiązań. W konsekwencji w ramach informacji o umowach w jednostce likwidowanej albo oddającej umowę do innej jsfp pojawi się informacja o zmienionym statusie takich umów, wskazująca, że są to umowy „nieaktywne”. Jsfp, które przejmą umowy do dalszej realizacji zobowiązane

będą do ich wprowadzenia do systemu CRU JSFP w ramach własnych kont, ale w zakresie danych, które są aktualne na dzień przejścia umowy. W jednostkach tych umowa taka w dniu wprowadzania jej do systemu będzie miała status aktywna.

W celu realizacji obowiązku w tym kontekście w systemie CRU JSFP dodane zostaną:

- 1) pole z wbudowanym słownikiem, w którym do wyboru użytkownika zostawiono opcje „aktywna” albo „nieaktywna”,
- 2) pole z datą zakończenia obowiązywania umowy, które będzie uzupełniane automatycznie przez system w momencie zmiany w systemie CRU JSFP statusu danej umowy. Co istotne tę informację należy odczytywać jako data zakończenia umowy w systemie.

Podstawa prawna nieudostępnienia informacji o umowie oraz organ lub osoba, które dokonały wyłączenia jawności danej informacji

Mimo wskazanego zakresu informacji o umowach, jaki będzie podlegał udostępnieniu, część z tych informacji – zgodnie z obowiązującymi przepisami u.d.i.p. – będzie mogła podlegać ograniczeniu jawności. W świetle treści art. 34a ust. 8 u.f.d. w odniesieniu do obowiązkowego zakresu informacji publikowanych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP zachowana została korelacja z przepisami wyłączającymi stosowanie u.d.i.p. Tym samym, udostępnieniu w CRU JSFP nie będą podlegały informacje o umowach w przypadku, gdy spełnione zostaną przesłanki określone w art. 5 ust. 1, 2, 2a lub 2b 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 albo przepisach o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. Innymi słowy art. 34a ust. 8 u.f.p. dotyczy przypadków, gdy do umowy nie mają zastosowania ani wyłączenia podmiotowe, ani wyłączenia przedmiotowe, wynikające z ust. 5 tego artykułu. Zatem co do zasady informacje o takiej umowie powinny zostać upublicznione w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. W tym przepisie chodzi o przypadek umów, w odniesieniu do których w ramach obligatoryjnego zakresu informacji o umowie – jaki wynika z ustawy – nie może zostać ujawniona przynajmniej jedna dana np. imię lub nazwisko osoby fizycznej, z którą zawarto umowę. W takim przypadku informacje o umowie co do zasady podlegają udostępnieniu w tym rejestrze, z wyłączeniem informacji, w stosunku do której zachodzi przynajmniej jedna z przesłanek wyłączenia jawności. W przywołanym przypadku imienia i nazwiska osoby fizycznej będącej stroną umowy, może to wynikać z konieczności ochrony prywatności tej osoby. Wówczas w miejsce informacji, która nie będzie podlegała udostępnieniu (np. imienia i nazwiska), użytkownik publikujący wskaże podstawę prawną

nieudostępnienia tych konkretnych informacji dotyczących umowy (np. art. 5 ust. 2a u.d.i.p.) oraz organ lub osobę, które dokonały wyłączenia jawności.

Uwzględniając ustawowy zakres informacji o umowie, jaki potencjalnie będzie udostępniany w ramach CRU JSFP, nie sposób nie zauważyć, że do części elementów tego zakresu trudno jest znaleźć podstawę stosowania wyłączenia jawności bez zastosowania wyłączenia jawności pełnego zakresu danych objętych obowiązkiem CRU JSFP. Są to:

- numer umowy,
- data zawarcia umowy,
- okres, na jaki umowa została zawarta,
- wskazanie, czy umowa jest finansowana ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2-3 u.f.p.,
- status umowy i dzień zakończenia obowiązywania umowy.

Wskazane elementy zakresu danych obowiązkowych mają charakter danych operacyjnych, w kontekście pozostałego zakresu danych. Wydaje się więc, że ewentualność wyłączenia takich danych wystąpi wyłącznie w przypadkach, gdy umowa będzie podlegała wyłączeniu przedmiotowemu, np. ze względu na kwestie bezpieczeństwa. Zatem zaproponowano, aby do tego typu danych nie stosować w CRU JSFP wyłączenia jawności.

Podkreślenia wymaga w tym kontekście, że analiza istnienia informacji podlegających wyłączeniu z jawności musi być przeprowadzana dla każdej umowy. Warto jednak zaznaczyć, że definicja umowy, przyjęta na potrzeby CRU JSFP, koreluje z zamówieniami publicznymi, w których co do zasady obowiązuje zasada jawności zarówno na etapie prowadzonego procesu udzielania zamówienia, jak i na etapie zawierania umowy. Ewentualność występowania podstaw wyłączania jawności informacji, które dotyczą takich umów realizowana jest najczęściej na etapie przygotowania postępowania lub w jego trakcie, a zatem dużo wcześniej od momentu zawarcia umowy, czyli powstania obowiązku ujawnienia danych o umowie w CRU JSFP.

Biorąc pod uwagę powyższe w systemie CRU JSFP przewidziano realizację obowiązku w tym zakresie poprzez konieczność podania:

- 1) podstawy prawnej wyłączenia jawności obejmującej jednostkę redakcyjną i tytułu ustawy stanowiącej podstawę prawną nieudostępnienia informacji, w szczególności przewidziano słownik pola obejmujący:

- art. 5 ust. 1 u.d.i.p.
- art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

- art. 5 ust. 2a u.d.i.p.
- art. 5 ust. 2b u.d.i.p.
- INNA

2) nazwy organu lub stanowiska osoby, podejmującej decyzję o wyłączeniu jawności danej informacji.

Przewidując ewentualną możliwość pojawienia się innych niż przepisy u.d.i.p. podstaw wyłączenia jawności, w ramach funkcjonalności systemu CRU JSFP została przewidziana możliwość zastosowania takiego wyłączenia. Wymagane jest jednak wówczas wskazanie jednostki redakcyjnej wraz z tytułem aktu prawnego. Warto podkreślić, że powyższy zakres danych dotyczących wyłączenia jawności musi zostać wskazany dla każdego odrębnego elementu zakresu danych podlegających udostępnieniu w CRU JSFP.

Podstawa dokonania aktualizacji informacji

Jsfp będą zobowiązane do aktualizowania opublikowanych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP 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 (np. zawarcie aneksu do umowy, wypowiedzenie umowy, zmiana strony umowy wiążąca się z przejęciem praw i obowiązków). Warto w tym miejscu podkreślić, że w kontekście informacji o umowach zawartych na czas nieoznaczony, dokonywanie zmian wartości takich umów będzie realizowane wyłącznie w okresie pierwszych 48 miesięcy ich wykonywania. Dokonywanie zmian przez cały okres nie przynosiłoby waloru informacyjnego.

W systemie Centralnym Rejestrze Umów JSFP zostały przewidziane poniższe pola pozwalające na realizację obowiązku w tym zakresie:

- 1) Podstawa aktualizacji – pole z wbudowanym słownikiem, w którym do wyboru użytkownika będą w szczególności następujące opcje:
 - aneks do umowy
 - cesja umowy
 - korekta danych
 - odstąpienie od umowy
 - rozwiązanie umowy
 - wygaśnięcie umowy
 - wypowiedzenie umowy
 - zmiana danych strony

- zmiana w zakresie wyłączenia jawności
 - Inna
- 2) Data zaistnienia zmiany – pole, w którym użytkownik systemu będzie mógł wskazać w wyświetlonym kalendarzu datę zaistnienia zmiany w umowie. System CRU JSFP zadba o poprawność formatu tej daty. Podkreślenia wymaga fakt, że w systemie będzie ograniczenie kalendarza w tym polu do dat. Nie będzie możliwości wpisania daty sprzed dnia zawarcia umowy. Dzięki temu ograniczone zostanie ryzyko wprowadzania do systemu CRU JSFP błędnych danych;
 - 3) Zwięzły opis aktualizacji – pole tekstowe, pozwalające na wpisanie dowolnej treści.

Inne informacje o umowie

Zgodnie z art. 34a ust. 9 u.f.p. możliwość wprowadzania innych fakultatywnych informacji będzie uzależniona od funkcjonalności systemu teleinformatycznego (pól fakultatywnych), w którym będzie udostępniany Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Dodawanie tych pól będzie realizowane w ramach rozwoju systemu na podstawie zgłoszeń jsfp rozpatrywanych przez właściciela systemu.

Sposób uwierzytelniania użytkowników w systemie CRU JSFP (§ 4 projektu rozporządzenia)

W związku z koniecznością zapewnienia zgodności systemu CRU JSFP z obowiązującymi przepisami prawa, w tym:

- art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1725) w związku z art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2025 r. poz.1703, z późn. zm.), który wskazuje, że uwierzytelnienie użytkownika systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, w którym udostępniane są usługi online, wymaga użycia jednego ze wskazanych przepisami ustawy środków identyfikacji, z których każdy wymaga przetwarzania tego samego minimalnego zakresu danych osobowych,
- § 20 rozporządzenia Rady Ministrów a dnia 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 773), określający zakres rozliczalności, tj.

właściwości systemu pozwalającej przypisać określone działanie w systemie do osoby fizycznej lub procesu oraz umiejscowić je w czasie

w systemie CRU JSFP został wprowadzony wymóg logowania się do systemu po uprzednim uwierzytelnieniu się użytkownika tego systemu w za pomocą środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

W związku z powyższym logowanie do systemu CRU JSFP związane będzie z przetwarzaniem w ramach tego systemu danych osobowych, tj. pierwsze imię (imiona), nazwisko i PESEL. Bez wątpienia wskazany zakres danych osobowych zapewnia jednoznaczną identyfikowalność.

W tym aspekcie niezbędny jest jednak podkreślenia fakt, że sposób logowania czy wnioskowania o konto lub uprawnienia w tym systemie nie wymaga od osoby fizycznej przekazywania tych danych innej osobie fizycznej, np. reprezentantowi kierownika jsfp, który będzie zarządzał uprawnieniami użytkowników do konta danej jsfp. Numer PESEL jest zapisywany w bazie systemu CRU JSFP w celu wykorzystania do realizacji zasady rozliczalności tego systemu, a także autentykacji użytkownika, niemniej jednak dostęp do tego numeru jest bardzo mocno reglamentowany. W szczególności nie będą mieli do nich wglądu administratorzy w jsfp, bo numery te nie będą wyświetlane z poziomu aplikacji tego systemu. Będzie do nich wgląd tylko z poziomu bazy danych i tylko zgodnie z obowiązującymi w resorcie finansów zasadami bezpieczeństwa.

Konta w systemie teleinformatycznym (§ 5 projektu rozporządzenia)

W systemie CRU JSFP zostały przewidziane dwa rodzaje kont:

- 1) dla jsfp;
- 2) dla użytkownika, czyli osoby fizycznej.

Konta użytkowników będą powiązane relacjami z kontami jsfp. Stąd dla istnienia konta użytkownika niezbędne jest uprzednie założenie konta jsfp, z którą konta użytkownika powinno zostać połączone relacją. Relacje obu kont będą oparte o uprawnienia (role), jakie w danej jsfp będzie mógł realizować dany użytkownik.

Wniosek o konto jsfp (§ 6 i § 8 projektu rozporządzenia)

W systemie CRU JSFP przewidziano, że każda jsfp posiada tylko jedno konto, zakładane na podstawie numeru REGON.

Zgodnie z treścią art. 34a ust. 1 u.f.p. zasadniczym obowiązkiem kierowników jsfp w Centralnym Rejestrze Umów JSFP jest zarówno udostępnianie informacji o umowach po ich podpisaniu, jak i aktualizacja tych informacji, w przypadku gdy informacje te ulegną zmianie w trakcie wykonywania umowy. Niemniej nie powinno ulegać wątpliwości, że chociaż kierownicy jsfp są odpowiedzialni za organizację w jsfp procesu udostępniania informacji o umowach, to nie oznacza, że są oni obowiązani do wykonywania osobiście wszystkich czynności w systemie teleinformatycznym. Rolą kierowników jsfp jest jedynie zorganizowanie w jsfp procesu udostępniania danych o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP tak, aby obowiązek ten był realizowany zarówno w zakresie wprowadzania danych, jak i ich aktualizowania. W szczególności kierownicy jsfp powinni zadbać, aby informacje o umowach udostępnione w tym rejestrze były spójne z danymi gromadzonymi w jsfp w systemach finansowo-księgowych, w których odnotowywane jest bieżące zaangażowanie środków na realizację tych umów.

Ustalenie kierownika jsfp w każdej z 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. W przypadku tych ostatnich w art. 34a ust. 4 u.f.p. wprost wskazano, że nie organ władzy publicznej, lecz kierownik jednostki obsługującej tę 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 projektowane przepisy.

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

- a) organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,

- b) jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków,
- c) związków metropolitalnych,
- d) jednostek budżetowych,
- e) samorządowych zakładów budżetowych,
- f) agencji wykonawczych,
- g) instytucji gospodarki budżetowej,
- h) państwowych funduszy celowych,
- i) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszy oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- j) Narodowego Funduszu Zdrowia,
- k) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej,
- l) uczelni publicznych,
- m) Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych,
- n) państwowych i samorządowych instytucji kultury,
- o) 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,
- p) Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Oczywiście należy w tym kontekście uwzględnić wyłączenia podmiotowe, o których mowa w art. 34a ust. 5 pkt 1 u.f.p. Wobec czego obowiązkiem CRU JSFP nie będą objęte umowy zawarte przez:

- a) Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego lub Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- b) placówki zagraniczne Rzeczypospolitej Polskiej 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.),
- c) jednostki organizacyjnych podległe Ministrowi Obrony Narodowej.

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

przepisów w odniesieniu do Centralnego Rejestru Umów JSFP jednoznacznie wskazuje, że obowiązek udostępniania informacji o umowach będzie dotyczył wyłącznie jsfp.

W przypadku umów zawieranych np. przez Ministerstwo Finansów (jako *statio fisci* Skarbu Państwa) umowa może być podpisana przez Ministra Finansów i Gospodarki (jako jej kierownika). W takim przypadku to na Ministrze Finansów i Gospodarki będzie ciążył obowiązek udostępniania umów w CRU 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 kierowniku jsfp (w omawianym przypadku Ministrze Finansów i Gospodarki) będzie ciążył ten obowiązek (art. 34a ust. 2 u.f.p.).

Prawidłowe ustalenia kierownika jsfp albo jego reprezentanta jest konieczne do wskazania osoby odpowiedzialne za:

- 1) wyznaczenia użytkowników, którzy będą upoważnieni do zarządzania kontem danej jsfp utworzonym w systemie CRU JSFP;
- 2) administrowanie udostępnionymi w tym systemie danymi o umowach zawartych przez jsfp, którą kieruje lub na jej rzecz;
- 3) realizację obowiązków administratora danych o umowach udostępnionych w CRU JSFP, w tym informacji określonych w przepisach o ochronie danych osobowych.

Wniosek o założenie konta jsfp zawiera następujące dane niezbędne do jednoznacznej identyfikacji jsfp i osoby uprawnionej do realizacji obowiązku kierownika tej jsfp w odniesieniu do Centralnego Rejestru Umów, tj.

- 1) imię, nazwisko i służbowy adres poczty elektronicznej osoby fizycznej wnioskującej o założenie tego konta;
- 2) dane dotyczące jednostki sektora finansów publicznych:
 - a) numer REGON,
 - b) nazwa, NIP, jeżeli został zamieszczony w bazie REGON, adres siedziby, data powstania, data zakończenia, podstawowa forma prawna, szczególna forma prawna, forma finansowania, formy własności, organ założycielski, rodzaj rejestru ewidencji, przy czym dane te są uzupełniane automatycznie po wpisaniu numeru REGON,
 - c) adres poczty elektronicznej,

- d) adres strony internetowej,
- e) imię i nazwisko kierownika jednostki.

Dane jsfp, o których mowa w lit. b, będą pobierane z bazy referencyjnej REGON z treści zgodnej z tą bazą w dniu wypełniania wniosku.

Z wnioskiem o założenie konta jsfp w systemie CRU JSFP może wystąpić kierownik tej jednostki albo upoważniony reprezentant kierownika tej jednostki. Do wniosku o założenie konta jsfp składanego przez:

- 1) kierownika tej jednostki są dołączane dokumenty potwierdzające powołanie na kierownika tej jednostki;
- 2) reprezentanta kierownika tej jednostki są dołączane dokumenty potwierdzające powołanie na kierownika tej jednostki oraz upoważnienie do reprezentowania kierownika jednostki w zakresie zarządzania kontem danej jednostki w systemie CRU JSFP.

Ze względu na powyższe istotne jest uprzednie właściwe ustalenie kierownika jsfp albo ustanowienie jego reprezentanta w tym zakresie. W przypadku ustanawiania reprezentanta kierownika jsfp rekomenduje się uwzględnienie w treści upoważnienia/pełnomocnictwa informacji, że wskazana osoba fizyczna będzie realizowała w imieniu kierownika jsfp wszystkie obowiązki związane z zakładaniem i zarządzaniem kontem danej jednostki w systemie CRU JSFP.

W tym kontekście konieczne będzie dołączenie do wniosku takiej dokumentacji, która poświadczająca będzie umocowanie do działania jako kierownik jsfp albo reprezentant kierownika jsfp. Realizując ten obowiązek trzeba będzie zapewnić właściwą anonimizację tych dokumentów tak, aby w systemie CRU JSFP nie były przetwarzane zbędne dane osobowe.

Co warto podkreślić żaden z dołączanych dokumentów nie musi być oryginałem. Będzie można dołączyć kopie tych dokumentów potwierdzone za zgodność z oryginałem. Istotne będzie jednak, aby wszystkie dokumenty dołączone do wniosku zostały podpisane jednym z trzech dopuszczalnych podpisów: kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym.

Aktualizacja danych wskazanych we wniosku o założenie konta jsfp realizowana będzie na podstawie kolejnych wniosków.

Wniosek o konto jsfp (§ 7 i § 8 rozporządzenia)

Wniosek o założenie konta osoby fizycznej (która będzie pełniła w ramach jsfp inną funkcję niż kierownik jsfp albo jego reprezentant) będącej użytkownikiem tego systemu zawiera dane,

które z jednej stroną pozwolą na zidentyfikowanie danej osoby, a z drugiej zidentyfikowanie jsfp, z którą konto takiej osoby ma być połączone relacją i do którego należy nadać danej osobie uprawnienia (role). Danymi tymi będą:

- 1) imię, nazwisko i służbowy adres poczty elektronicznej osoby fizycznej wnioskującej o założenie tego konta;
- 2) dane jednostki sektora finansów publicznych, w imieniu której działa ta osoba:
 - a) numer REGON,
 - b) nazwa, NIP, jeżeli został zamieszczony w bazie REGON, adres siedziby, data powstania, data zakończenia, podstawowa forma prawna, szczególna forma prawna, forma finansowania, formy własności, organ założycielski, rodzaj rejestru ewidencji, przy czym dane te są uzupełniane automatycznie po wpisaniu numeru REGON,
 - c) adres poczty elektronicznej,
 - d) adres strony internetowej,
 - e) imię i nazwisko kierownika jednostki.;
- 3) wskazanie rodzaju uprawnień użytkowników konta jednostki sektora finansów publicznych jakie mają zostać nadane tej osobie do konta wskazanej we wniosku jednostki.

Dane jsfp w tym przypadku pobierane będą z bazy systemu CRU JSFP.

Z wnioskiem o założenie konta użytkownika systemu będzie występowała osoba fizyczna, która będzie użytkownikiem tego konta, co wynika z wprowadzonego na potrzeby systemu CRU JSFP sposobu ochrony danych osobowych użytkowników. Nie ma możliwości założenia konta przez pośrednika.

Zasadą w systemie CRU JSFP jest istnienie jednego, indywidualnego konta użytkownika. Niemniej warto podkreślić, że konto takie będzie można powiązać w systemie CRU JSFP relacją z wieloma kontami różnych jsfp. Do każdego konta jsfp użytkownik może posiadać różne uprawnienia (role).

Aktualizacja danych wskazanych we wniosku o założenie konta osoby fizycznej realizowana jest na podstawie kolejnych wniosków.

Sposób wnioskowania o konta w systemie CRU JSFP (§ 9 projektu rozporządzenia)

Wnioski o udostępnienie konta w systemie CRU JSFP będą są składane za pośrednictwem funkcjonalności tego systemu. W tym celu każda osoba fizyczna, która będzie uprawniona do działania w ramach danej jsfp będzie zobowiązana do uwierzytelnić się.

Udostępnianie kont w systemie CRU JSFP (§ 10 projektu rozporządzenia)

Wnioski o konta składane w systemie CRU JSFP będą podlegały weryfikacji, w tym:

- 1) wniosek o założenie konta jsfp, który wiąże się z automatycznym założeniem konta wnioskującego jako kierownika jsfp lub jego reprezentanta wymaga pozytywnej weryfikacji przez użytkownika systemu CRU JSFP wyznaczonego przez Ministra Finansów i Gospodarki;
- 2) założenie konta użytkownika (poza funkcjami kierownika jsfp lub jego reprezentanta) oraz udostępnienie mu prawa do działania w ramach konta jsfp wymaga pozytywnej weryfikacji wniosku przez administratora konta jednostki, w ramach której czynności będzie realizował użytkownik wnioskujący o takie konto.

Co istotne wnioski niespełniające wymagań w zakresie potwierdzenia prawa do realizacji czynności w imieniu kierownika jsfp będą weryfikowane negatywnie. Natomiast ani pozytywna weryfikacja, ani negatywna weryfikacja nie będą wymagały wydania decyzji.

Założone w systemie CRU JSFP konta będą udostępniane w tym systemie od momentu potwierdzenia prawidłowości danych zawartych we wniosku o założenie konta. Będą one możliwe do wykorzystania przez okres niezbędny do wykonywania zadań lub obowiązków w imieniu kierownika jednostki sektora finansów publicznych, nie krócej jednak niż do dnia usunięcia z systemu CRU JSFP po upływie minimalnego okresu przechowywania danych w tym systemie, wszystkich informacji niezbędnych do zapewnienia rozliczalności systemu, które zostały wprowadzone przez tego użytkownika

Jak wynika z art. 34b ust. 7 u.f.p. konta w systemie CRU JSFP będą zakładane i udostępniane nieodpłatnie.

Uprawnienia (role) w systemie CRU JSFP (§ 11 projektu rozporządzenia)

Uwzględniając swobodę kierowników jsfp do ustalania w ramach jednostek sposobu zarządzania realizacją obowiązku wynikającego z Centralnego Rejestru Umów JSFP, w ramach systemu CRU JSFP będą funkcjonowały następujące uprawnienia do kont jsfp:

- 1) administratora jednostki;
- 2) wprowadzającego informacje o umowie;
- 3) publikującego informacje o umowie.

Użytkownik z rolą administratora jednostki będzie uprawniony do:

- 1) akceptacji wniosków o założenie konta osoby fizycznej pozostałym użytkownikom konta tej jednostki i odbierania uprawnienia użytkownikom tego konta oraz dokonywania zmiany tych uprawnień;
- 2) akceptacji usunięcia z systemu informacji o umowie na podstawie art. 34b ust. 6 u.f.p.;
- 3) generowania raportu prezentującego informacje o umowach, które zostały zarejestrowane na koncie tej jednostki.

Użytkownik z rolą wprowadzający będzie uprawniony do wpisywania do systemu informacji o umowach.

Użytkownik z rolą publikujący będzie uprawniony do udostępniania do publicznej wiadomości (publikowania) informacji o umowach w ramach systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 34b ust. 1 u.f.p, oraz wycofywania z publikacji informacji o umowach opublikowanych w ramach tego systemu, a także do zasilania systemu CRU JSFP informacjami z innych systemów.

Każdemu użytkownikowi będzie można w systemie CRU JSFP przyznać różne role uprawniające do wykonywania czynności w ramach konta jednostki sektora finansów publicznych. Jest to szczególnie warte rozważenia przez kierowników jsfp pod kątem zapewnienia poprawności informacji publikowanych w tym systemie, m.in. w świetle zapewniania działania w ramach systemu CRU JSFP zgodnie z zasadą dwóch par oczu.

Co warte podkreślenia, każdy użytkownik systemu CRU JSFP będzie korzystać ze swojego konta wyłącznie w celu realizacji obowiązków służbowych. Jest to o tyle istotne, że czynności podejmowane przez użytkownika na koncie danej jsfp uznaje się za czynności podejmowane w imieniu kierownika tej jednostki.

Zasilanie danymi z innych systemów (§ 12 projektu rozporządzenia)

Odpowiadając na zgłaszane przez jsfp zapotrzebowania, Minister Finansów i Gospodarki zapewni w ramach funkcjonalności systemu CRU JSFP możliwość zasilania go danymi z systemów dziedzinowych, z jakich korzystają jednostki. Funkcjonalność ta będzie oparta

o interfejs programistyczny aplikacji (API), który zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Finansów.

Wgląd do danych (§ 13 projektu rozporządzenia)

W treści przepisów u.f.p. dotyczących tego rejestru 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 w systemie teleinformatycznym CRU JSFP, a nie etapu, w którym zapada decyzja o tym, czy informacja powinna zostać upubliczniona. Oznacza to, że zamieszczając informacje w CRU 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 CRU JSFP

Uwzględniając fakt, że informacje udostępnione w CRU JSFP stanowią informację sektora publicznego i mogą podlegać ponownemu wykorzystaniu nieodpłatnie, ale na warunkach, które zostaną określone przez ministra właściwego ds. budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych w systemie, po opublikowaniu integracji o umowach przez jsfp dane te będą powszechnie dostępne na dedykowanej dla tego systemu stronie internetowej.

Wgląd do informacji o umowie udostępnionych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie będzie zatem wymagać uprzedniego uwierzytelnienia się w systemie. Zapewniona zostanie możliwość przeszukiwania tych informacji po wszystkich kryteriach, zgodnych z zakresem obowiązkowych pól systemu CRU JSFP. Udostępnienie informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP będzie nieodpłatne, co wynika z art. 34b ust. 7 u.f.p. Każdy będzie mógł przeglądać dane udostępnione w systemie CRU JSFP z poziomu dowolnej przeglądarki internetowej, po wejściu na adres strony internetowej, udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Finansów.

Wejście w życie (§ 14 projektu rozporządzenia)

Proponuje się, aby projektowane rozporządzenie weszło w życie z dniem:

- 1) 1 kwietnia 2026 r. w zakresie § 4 – 11, tj. w odniesieniu do przepisów, które dotyczą zakładania kont jsfp oraz kont użytkowników;
- 2) 1 lipca 2026 r. w pozostałym zakresie.

Obowiązek udostępniania w CRU JSFP informacji o umowach zawartych przez jsfp zacznie obowiązywać od dnia 1 lipca 2026 r., niemniej od dnia 1 kwietnia 2026 planowane jest uruchomienie systemu teleinformatycznego służącego do prowadzenia tego rejestru. Wcześniejsze uruchomienie tego systemu umożliwi kierownikom jsfp na przygotowanie się do realizacji obowiązków dotyczących publikowania informacji o umowach w tym systemie. Trzymiesięczny okres poprzedzających wejście w życie obowiązku będzie bowiem mógł być wykorzystany do składania wniosków o utworzenie kont w systemie dla jednostek i użytkowników, jak również na rozpatrzenie tych wniosków i udostępnienie tych kont w systemie teleinformatycznym.

Projektowane rozporządzenie nie zawiera regulacji stanowiących dodatkowe obciążenia dla mikroprzedsiębiorców, małych oraz średnich przedsiębiorców. 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.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, wobec czego nie podlega obowiązkowi notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnień, w przypadkach określonych w obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisach Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.