

Rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych a ochrona prywatności i ochrona danych osobowych



Paweł Fajgielski

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik Centrum Prawa Technologii Informacyjnych i Ochrony Danych na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL.

✉ pawel.fajgielski@kul.pl

<https://orcid.org/0000-0002-4293-1917>

Register of Contracts Concluded by the Units of Public Finance Sector and the Protection of Privacy and of Personal Data

Provisions providing for the creation of a central register of contracts with a value exceeding PLN 500, concluded by public finance sector entities, have been added to the Public Finance Act. The information contained in the register will be publicly available and the register will be searchable. The paper discusses the practice of making the register available before the introduction of this obligation, presents the assumptions of the draft amendment and changes made in the legislative process as well as analyzes the content of the new provisions. Numerous doubts related to the introduction of the contract register were indicated, including in particular problems with the protection of privacy and of personal data.

Słowa kluczowe: rejestr umów, jawność finansów publicznych, prawo do prywatności, ochrona danych osobowych

Key words: register of contracts; transparency of public finances; right to privacy; data protection

[https://doi.org/10.32082/fp.2\(76\).2023.1046](https://doi.org/10.32082/fp.2(76).2023.1046)

1. Wprowadzenie

Dnia 1 stycznia 2024 r. miał wejść w życie przepis art. 34a u.f.p.¹, na mocy którego Minister

Finansów został zobowiązany do prowadzenia rejestru umów o wartości przekraczającej 500 zł zawartych przez jednostki sektora

1 Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.). Wskazany termin

został zmieniony, pierwotnie przepisy te miały zacząć obowiązywać od 1 lipca 2022 r.

finansów publicznych. W przepisie tym określono obowiązek prowadzenia rejestru umów; wskazano status tego rejestru; na kierowników jednostek sektora finansów publicznych nałożono obowiązek wprowadzania danych do rejestru; określono zakres informacji, jakie powinny znaleźć się w rejestrze; przewidziano ograniczenia dotyczące podawania informacji w rejestrze oraz wskazano termin, w jakim informacje powinny być w rejestrze zamieszczane. Informacje zawarte w rejestrze umów mają być powszechnie dostępne, a rejestr

stanowiąc będzie podsumowanie, zawierające ogólne wnioski płynące z przeprowadzonych analiz.

2. Rejestry umów udostępniane bez obowiązku prawnego

Do czasu wejścia w życie wspomnianej powyżej nowelizacji u.f.p. nie było (i nadal nie ma) ogólnego prawnego obowiązku prowadzenia rejestru umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że informacje o umowach



Brak przepisów dotyczących rejestrów umów sprawiał, że wiele podmiotów publicznych takich rejestrów nie udostępniało, a praktyka dotycząca udostępniania rejestrów była zróżnicowana.

ma umożliwiać wyszukiwanie umów na podstawie informacji w nim zawartych. W art. 34b u.f.p. uregulowano odpowiedzialność karną w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch za naruszenie obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia oraz wprowadzania danych do rejestru umów, a także za podawanie w rejestrze nieprawdziwych danych. Jednakże prawodawca po raz kolejny znowelizował ustawę, odsuwając wejście w życie wskazanego powyżej przepisu do 1 stycznia 2026 r.

Obowiązek prowadzenia rejestru umów i udostępniania informacji w nim zawartych stanowić ma kolejny przejaw realizacji zasady jawności finansów publicznych. Jednak nowe przepisy budzą liczne wątpliwości i obawy. W niniejszym artykule przedstawione zostaną zagadnienia związane z dotychczasową praktyką udostępniania rejestrów umów, omówione będą założenia projektu nowelizacji, analizie poddane zostaną konstrukcje prawne wprowadzone do ustawy. Wśród wspomnianych wątpliwości istotne znaczenie mają również kwestie związane z ochroną prywatności i ochroną danych osobowych, które zostaną omówione w dalszej części artykułu. Kończącą część opracowania

nie były udostępniane – zgodnie z przepisami u.d.i.p.², informacje dotyczące umów, z którymi związane było wydatkowanie środków publicznych uznawane są za informację publiczną i są udostępniane w trybie wnioskowym, a sądy administracyjne uznawały, że udostępnieniu podlegają także zestawienia informacji w postaci rejestru umów cywilnoprawnych zawieranych przez jednostkę samorządu terytorialnego³. Duża liczba wniosków o udostępnienie informacji skłoniła niektóre podmioty publiczne (zwłaszcza samorządowe) do udostępnienia na swoich stronach internetowych wykazu takich umów, co w praktyce oznacza, że podmioty te nie muszą już udostępniać tego rodzaju informacji na każde indywidualne żądanie, gdyż mogą odesłać do rejestru opublikowanego w Internecie. Jednakże brak przepisów dotyczących rejestrów umów sprawiał, że wiele podmiotów publicznych takich rejestrów nie udostępniało, a praktyka

2 Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

3 Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Go 3/18; wyrok NSA z 31 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 2335/18.

dotycząca udostępniania rejestrów była zróżnicowana (różnice dotyczyły m.in. rodzaju umów, zakresu udostępnianych informacji, sposobu ich prezentowania itp.). Dlatego prawodawca zdecydował o nałożeniu obowiązku prowadzenia rejestru umów i powiązaniu z nim obowiązku wprowadzania informacji o umowach do rejestru. Przyjęcie przez ustawodawcę takiej konstrukcji prawnej oznacza rozszerzenie dotychczasowej praktyki bezwioskowego udostępniania informacji o umowach na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych oraz ujednoczenie zakresu i sposobu udostępniania informacji.

3. Projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych

W czerwcu 2021 r. do Sejmu wniesiony został posełski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴. W uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że dotyczy on zaostrzenia konsekwencji karnych popełnienia przestępstw korupcyjnych, a także eliminowania potencjalnych obszarów konfliktów interesów dotyczących osób publicznych poprzez rozszerzenie jawności życia publicznego. Projektodawca, uzasadniając potrzebę nowelizacji u.f.p., wspominał o tym, że w dotychczasowym stanie prawnym publikowanie rejestrów umów w Biuletynach Informacji Publicznej nie jest praktyką powszechną, a forma rejestru i zakres udostępnianych informacji znacznie się od siebie różnią, co utrudnia sprawowanie realnej kontroli gospodarowania finansami publicznymi przez obywateli. Z tego powodu za pożądane uznano uregulowanie kwestii związanych z prowadzeniem rejestru w przepisach u.f.p. W zamierzeniu projektodawców rejestr umów miał obejmować wszystkie umowy zawarte przez jednostkę sektora finansów publicznych i miał być publikowany na stronie podmiotowej BIP danej jednostki, co miało być spójne ze standardami udostępniania informacji publicznej. W projekcie przewidywano ograniczenia dotyczące udostępniania informacji zamieszczanych w rejestrze z wykorzystaniem konstrukcji przewidzianych w art. 5 u.d.i.p. Przyjęto założenie, że katalog informacji podlegających zamieszczeniu w rejestrze powinien mieć charakter zamknięty i obejmować: numer umowy (o ile

taki nadano), datę i miejsce zawarcia umowy, okres obowiązywania umowy, oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron, określenie przedmiotu umowy, wartość przedmiotu umowy oraz informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy. Zaproponowano również, aby w rejestrze zamieszczane były informacje o uzupełnieniu lub zmianie umowy, rozwiązaniu za zgodą obu stron, jak również odstąpieniu od niej lub jej wypowiedzeniu, co miało pozwolić na kontrolę stosunków umownych, których stroną jest jednostka sektora finansów publicznych. W projekcie określono termin zamieszczania informacji w rejestrze – bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie czternastu dni od daty zawarcia umowy, zamieszczono również delegację do wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia, w którym miał być określony wzór rejestru umów. Projektodawca przewidział odpowiedzialność karną za niewykonanie lub niedopuszczenie do wykonania obowiązku prowadzenia rejestru umów oraz podawanie w rejestrze nieprawdziwych danych. W projekcie przewidziano także rozszerzenie katalogu form realizacji zasady jawności finansów publicznych poprzez dodanie do art. 34 ust. 1 u.f.p. punktu 12 wskazującego na obowiązek udostępniania przez jednostki sektora finansów publicznych rejestrów umów.

W toku prac legislacyjnych wprowadzono do projektu ustawy kilka istotnych zmian. Przede wszystkim obowiązek publikowania rejestrów umów na stronach podmiotowych BIP poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych zastąpiono obowiązkiem utworzenia jednego centralnego rejestru prowadzonego przez Ministra Finansów, do którego informacje mają obowiązek wprowadzać kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto ograniczono zakres obowiązku wprowadzania do rejestru informacji o umowach, precyzując, że dotyczyć on będzie umów, których wartość przedmiotu umowy przekracza 500 zł. Istotną zmianą było także usunięcie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia regulującego wzór rejestru. O ile zmiana polegająca na określeniu progu kwotowego zasadniczo może być uznana za zasadną, gdyż pozwala na pominięcie w rejestrze informacji o umowach o niewielkiej wartości (choć i tu pojawiają się wątpliwości, czy chodzi o kwotę netto czy brutto, a także, czy zmiana ta nie

⁴ Projekt ustawy z uzasadnieniem, druk sejmowy nr 1252.

będzie prowadziła w praktyce do dzielenia umów na mniejsze w celu obejścia ustawy), o tyle dwie pozostałe wskazane powyżej zmiany (dotyczące charakteru rejestru oraz rozporządzenia dotyczącego wzoru rejestru) wydają się kontrowersyjne, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części artykułu. Wątpliwości budzi także zmiana wprowadzona do art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.,

(ogólnopolski) i będzie prowadzony przez ministra, a nie przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych, którzy będą jedynie wprowadzali dane do tego rejestru. Takie rozwiązania prawne burzą jednolitość systemu udostępniania informacji publicznej, opierającego się na założeniu, że informacje publiczne powinny być udostępniane na stronach



Prawodawca błędnie zdefiniował pojęcie rejestru umów, utożsamiając je z systemem teleinformatycznym.

gdzie zapisano, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana m.in. przez „udostępnianie umów, o których mowa w art. 34a”, a nie informacji zawartych w rejestrze umów. Sformułowania użyte w przepisach wskazują, że określone w nich działania (udostępnianie umów i udostępnianie informacji o umowach) nie są tożsame.

4. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych

Dnia 14 października 2021 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁵, na mocy art. 6 ustawy nowelizującej wprowadzono do u.f.p. obowiązek prowadzenia rejestru umów. Zgodnie z dodanym art. 34a u.f.p. Minister Finansów prowadzi rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych, a rejestr ten „jest systemem teleinformatycznym” w rozumieniu art. 3 pkt 3 u.inf.⁶ Przyjęcie takiej konstrukcji prawnej nasuwa poważne zastrzeżenia i wątpliwości.

Po pierwsze, zamiast pierwotnie planowanego obowiązku prowadzenia rejestrów przez poszczególne jednostki sektora finansów publicznych prawodawca zdecydował, że rejestr będzie miał charakter centralny

podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej⁷, a nie w innych specjalnych rejestrach. Prawdopodobnie (choć w uzasadnieniu projektu ustawy nie zostało to wskazane, gdyż pierwotny projekt zakładał prowadzenie rejestrów w ramach BIP) prawodawca kierował się chęcią zapewnienia jak największej dostępności, jednolitości i efektywności rejestru, jednak jego centralizacja pociąga za sobą zwiększenie zagrożeń w zakresie ochrony prywatności i ochrony danych osobowych, o czym będzie szerzej mowa poniżej.

Po drugie, prawodawca błędnie zdefiniował pojęcie rejestru umów, utożsamiając je z systemem teleinformatycznym. Na gruncie przywoływanych w art. 34a ust. 2 u.f.p. przepisów ustawy o informatyzacji pojęcia te mają odmienne znaczenie: system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, natomiast rejestr publiczny to rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny

5 Dz.U. z 2021 r., poz. 2054.

6 Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2023 r., poz. 57 ze zm.

7 Na temat udostępniania informacji w BIP por. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 103 i n. oraz wskazaną tam literaturę.

na podstawie odrębnych przepisów ustawowych⁸. Prawdopodobnie należałoby przyjąć, że omawiany rejestr jest zbiorem informacji o umowach zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych, który ma być prowadzony w systemie teleinformatycznym.

Rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych będzie prowadzony przez Ministra Finansów, a nie – jak pierwotnie planowano – przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych, którzy w świetle art. 34a ust. 9 u.f.p. będą mieli obowiązek wprowadzać dane o umowach do rejestru. Jest to niezwykle istotne, gdyż przed wprowadzeniem informacji o umowie do rejestru kierownik jednostki powinien ocenić, czy – a jeśli tak, to jakie – informacje

Jeśli przesłanki dotyczące rodzaju umowy, formy jej zawarcia i progu kwotowego zostały spełnione, wówczas kierownik jednostki powinien wprowadzić informacje o umowie do rejestru, uwzględniając wymogi dotyczące zakresu udostępnianych informacji, w tym również przewidziane w przepisach ograniczenia.

W art. 34a ust. 3 u.f.p. zawarte zostało zastrzeżenie, zgodnie z którym przy udostępnianiu informacji w rejestrze umów należy stosować odpowiednio przepisy art. 5 ust. 1, 2 i 2a u.d.i.p. Przywołane przepisy wskazują na ograniczenia prawa do informacji publicznej, w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych



Centralizacja pociąga za sobą zwiększenie zagrożeń w zakresie ochrony prywatności i ochrony danych osobowych.

mają zostać zamieszczone w rejestrze. Prawodawca nie sprecyzował, o jakie umowy chodzi, w art. 34a ust. 3 u.f.p. ograniczył się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że zamieszczone w rejestrze informacje dotyczą umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej (z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania ograniczeń określonych w art. 5 u.d.i.p.), natomiast w art. 34a ust. 5 u.f.p. wskazano, że w rejestrze zamieszcza się informacje o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, których wartość przedmiotu przekracza 500 zł. Oznacza to, że chodzi o różne umowy zawierane przez jednostki sektora finansów publicznych, których treść uznawana jest za informację publiczną, z którymi wiąże się wydatkowanie środków publicznych, w tym. m.in. umowy kupna–sprzedaży, umowy o świadczenie usług czy też umowy o pracę. W praktyce pociąga to za sobą konieczność oceny spełnienia wskazanych w przepisie przesłanek przed wprowadzeniem danych do rejestru.

(ust. 1); ograniczenia ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, z zastrzeżeniem jednak, że ograniczenia te nie dotyczą informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (ust. 2); oraz ograniczenia w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji (ust. 2a). Przepisy te nie oznaczają jednak całkowitego wyłączenia jawności informacji o umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych, a jedynie konieczność uwzględnienia ograniczeń jawności określonych informacji, w praktyce najczęściej realizowaną poprzez anonimizację danych osobowych bądź nieujawnianie innych informacji podlegających ochronie. Można ogólnie przyjąć, że do rejestru umów wprowadzane być powinny informacje o umowach, które dotąd udostępniane były na podstawie przepisów u.d.i.p.

Gdy chodzi o ograniczenia jawności ze względu na prywatność osoby fizycznej, to w tym zakresie poja-

⁸ Por. art. 3 pkt 3 i 5 u.inf.

wia się w praktyce wiele wątpliwości⁹ i problemów, wynikających m.in. z konieczności dokonania oceny, czy osoba pełni funkcję publiczną, a informacja ma związek z pełnioną funkcją. Kwestie te były przedmiotem rozważań w literaturze¹⁰, a także w wielu orzeczeniach sądowych, które mogą być wykorzystywane przy rozstrzyganiu wątpliwości. Na kanwie orzecznictwa można uznać, że istotne dla oceny, czy osoba pełni funkcję publiczną, jest nie tylko to, czy jest funkcjonariuszem publicznym bądź osobą pełniącą funkcję publiczną (w rozumieniu art. 115 § 13 i § 19 k.k.), ale również to, czy osoba w ramach instytucji publicznej realizuje choćby w niewielkim zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne, a więc czy przysługują jej kompetencje decyzyjne¹¹. Do osób pełniących funkcje publiczne zalicza się zatem nie tylko osoby pełniące funkcje kierownicze w organach administracji publicznej, ale także inne osoby, które podejmują działania wpływające bezpośrednio na sytuację prawną innych osób, wydają decyzje administracyjne lub choćby przygotowują tego rodzaju władcze rozstrzygnięcia. W orzecznictwie dominuje szeroka wykładnia uznająca, że funkcję publiczną pełnią także osoby, które wykonują powierzone im zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść wydawanych decyzji¹². Z zakresu pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną wyłączone zostały jedynie osoby, które wykonują wyłącznie czynności techniczne i usługowe (np. pracownicy obsługi, osoby sprzątające). W praktyce oznacza to, że bardzo dużo osób mieści się w grupie osób pełniących funkcje publiczne. Informacje o takich osobach powinny być udostępniane w rejestrze umów, jeżeli osoby te są stroną umowy

zawieranej z podmiotem publicznym lub reprezentują podmiot publiczny przy zawieraniu umowy.

Sądy administracyjne w większości orzeczeń prezentują stanowisko, zgodnie z którym informacja o wynagrodzeniu osoby pełniącej funkcję publiczną mieści się w zakresie informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, gdyż odnosi się do sposobu wydatkowania środków publicznych, a ponadto jest informacją o warunkach wykonywania funkcji publicznej¹³. Nie budzi jednak zwykle wątpliwości, że niektóre składniki wynagrodzenia mogą ujawniać informacje odnoszące się do sfery prywatności (np. informacje o korzystaniu ze świadczeń socjalnych), nie mają one związku z pełnieniem funkcji publicznych i dlatego nie powinny być ujawniane¹⁴. Ponadto w orzecznictwie przyjmuje się, że w przypadku wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia osób, które nie pełnią funkcji publicznej, informacja o środkach publicznych wydatkowanych na wynagrodzenia ujawniana jako informacja publiczna powinna odnosić się do określonego stanowiska, a nie do pracownika, jednak niekiedy udostępnienie informacji publicznej o wynagrodzeniu na określonym stanowisku wprost wskazuje konkretną osobę fizyczną¹⁵.

Warto zwrócić uwagę także na to, że w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym dostęp do informacji publicznej obejmuje również udostępnianie informacji o osobach, które nie pełnią funkcji publicznych, z którymi podmioty dysponujące majątkiem publicznym zawierają umowy cywilnoprawne, a ujawnienie w tego rodzaju przypadkach imienia i nazwiska nie narusza prawa do prywatności¹⁶. Oznacza to, że udostępnieniu w rejestrze umów podlegać będą także informacje o umowach finansowanych ze środków publicznych zawieranych z osobami fizycznymi (np. informacje o umowie o świadczenie usług zawartej z osobą fizyczną będącą przedsiębiorcą).

9 Na niektóre z nich zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów; por. *Jawny rejestr umów powinien uwzględniać prawo do prywatności pracowników instytucji państwowych*. RPO pisze do premiera, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rejestr-umow-prawo-do-prywatnosci-informacja-publiczna> (dostęp: 15.04.2022).

10 Por. m.in. M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Wrocław 2014, s. 217 i n. oraz wskazaną tam literaturę.

11 Por. wyrok TK z 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05, wyrok NSA z 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1853/14.

12 Por. wyrok NSA z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 185/20.

13 Por. wyrok NSA z 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3193/15.

14 Por. wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 3451/18.

15 Por. wyrok NSA z 18 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 796/14.

16 Por. wyrok SN z 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12 z aprobowaną glosą: G. Sibigi, *Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 8, s. 59–62.

W art. 34a ust. 4 u.f.p. przewidziano wyłączenia od obowiązku zamieszczania informacji o umowach w rejestrze umów. Dotyczą one umów zawartych w wyniku rozstrzygnięcia zamówień oraz konkursów, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁷, tzn. zamówień, którym nadano klauzulę tajności lub jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa, a także zamówień dotyczących produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi. W tym zakresie zostało wyłączone stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych, a charakter tego rodzaju zamówień przemawia także za wyłączeniem jawności informacji o umowach.

Kolejne wyłączenie stosowania przepisów o rejestrze umów odnosi się do umów zawartych przez placówki zagraniczne i zostało wprowadzone w art. 34c u.f.p.¹⁸ W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej to wyłączenie wskazano, że jest ono konieczne ze względu na „szczególny charakter zadań placówek zagranicznych, w szczególności zlokalizowanych w państwach autorytarnych i będących przedmiotem intensywnej inwigilacji przez obce służby specjalne, oraz zagrożenia wynikające z możliwości wykorzystania przez służby innych państw, ze szkodą dla realizacji interesów Rzeczypospolitej Polskiej, informacji, które muszą zostać ujawnione w tym rejestrze”¹⁹.

Zakres informacji, które mają być zamieszczane w rejestrze umów, określony został w art. 34a ust. 6–7 u.f.p. Zgodnie z ust. 6 rejestr umów obejmuje: 1) numer umowy – o ile taki nadano; 2) datę i miejsce zawarcia umowy; 3) okres obowiązywania umowy; 4) oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron; 5) określenie przedmiotu umowy; 6) wartość przedmiotu umowy; 7) informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy, a ponadto – na podstawie ust. 7, w rejestrze powinny być zamieszczane informacje o uzupełnieniu lub zmianie umowy,

rozwiązaniu za zgodą stron umowy, jak również informacje o odstąpieniu od umowy, jej wypowiedzeniu lub wygaśnięciu. Ustalenie poszczególnych rodzajów informacji, które mieszczą się we wskazanym powyżej zakresie (ust. 6), zasadniczo nie powinno stwarzać problemów, jednak ogólne określenie wskazane w punkcie 4, odnoszące się do „oznaczenia stron umowy, w tym przedstawicieli stron” może budzić wątpliwości zarówno w wymiarze prawnym, jak i praktycznym (o czym szerzej będzie mowa w kolejnej części niniejszego artykułu).

Wątpliwości nasuwają się także, gdy chodzi o art. 34a ust. 7 u.f.p., nakazujący zamieszczanie w rejestrze umów informacji o uzupełnieniu lub zmianie umowy, rozwiązaniu umowy za zgodą stron, jak również informacje o odstąpieniu od umowy, jej wypowiedzeniu lub wygaśnięciu. Przykładem tego rodzaju wątpliwości jest sytuacja, gdy wartość przedmiotu umowy początkowo nie przekracza kwoty 500 zł, jednak następnie – wskutek dokonania zmiany wartość ta zostanie podwyższona, a ustawowy próg przekroczony. W tym przypadku należy uznać, że zwiększenie wartości przedmiotu umowy powyżej wskazanego w ustawie progu pociąga za sobą konieczność zgłoszenia informacji o umowie i jej zmianie do rejestru, gdyż prowadzi do spełnienia przesłanki obowiązującej do zgłoszenia, pomimo tego, że pierwotnie umowa taka nie podlegała zgłoszeniu.

5. Oznaczenie stron umowy i ich przedstawicieli a ochrona prywatności i ochrona danych

Zgodnie z art. 34a ust. 6 pkt 4 u.f.p. wśród informacji, które powinny zostać zamieszczone w rejestrze umów, wskazane zostały informacje obejmujące „oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron”. Oznaczenie stron umowy w wielu przypadkach dotyczyć będzie jednostek organizacyjnych, w tym osób prawnych, i wówczas podanie tych informacji nie powinno budzić wątpliwości. Jednakże z uwagi na to, że oznaczenie stron umowy może odnosić się do osób fizycznych i zawierać dane osobowe, a oznaczenie przedstawicieli stron zawsze będzie wskazaniem osób fizycznych, istotna jest kwestia: jakie informacje stanowią oznaczenie stron i ich przedstawicieli, a co za tym idzie, jakie dane osobowe powinny być zamieszczane w rejestrze.

17 Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.

18 Por. art. 3 ustawy z 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1283).

19 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2134.

W przypadku osób pełniących funkcje publiczne oznaczenie zawierać będzie wskazanie imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego, natomiast w przypadku osób fizycznych, które funkcji publicznych nie pełnią, ale z którymi podmiot publiczny zawarł cywilno-prawną umowę, np. o świadczenie usług, za oznaczenie stron i ich przedstawicieli należy uznać imię i nazwisko. Gdy stroną umowy jest przedsiębiorca, oznaczeniem tej strony umowy będzie firma przedsiębiorcy – nazwa, pod którą przedsiębiorca prowadzi działalność, w przypadku przedsiębiorców będących

2016/679²²) – prowadzą do wniosku, że w rejestrze umów, w zakresie oznaczenia stron i ich przedstawicieli, nie należy podawać bardziej szczegółowych informacji identyfikujących osoby fizyczne, mogących ingerować w sferę prywatności, w szczególności nie jest dopuszczalne ujawnianie w rejestrze adresu miejsca zamieszkania osoby fizycznej ani jej numeru PESEL. Wprawdzie powszechną praktyką w obrocie prawnym jest gromadzenie w zakresie danych identyfikujących osoby fizyczne nie tylko imienia i nazwiska, ale również innych danych osobowych, to jednak cel przetwarzania



W rejestrze umów, w zakresie oznaczenia stron i ich przedstawicieli, nie należy podawać bardziej szczegółowych informacji identyfikujących osoby fizyczne, mogących ingerować w sferę prywatności.

osobami fizycznymi firmą jest imię i nazwisko oraz ewentualnie pseudonim i dodatkowe określenia wskazujące na przedmiot działalności, miejsce jej prowadzenia, a także inne dowolnie obrane określenia²⁰.

Zarówno wymogi prawne odnoszące się do ochrony prywatności, jak również wynikające z ogólnych zasad przetwarzania danych osobowych – w tym w szczególności zasady adekwatności i minimalizacji²¹ (uregulowanej w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia

nia takich danych (dla zawarcia i wykonania umowy, w tym również dochodzenia ewentualnych roszczeń) jest odmienny niż cel przetwarzania danych w rejestrze umów (jawność dysponowania środkami publicznymi), co sprawia, że zróżnicowanie gromadzonych i udostępnianych informacji należy uznać za zasadne.

W sytuacji gdy zastosowanie znajdzie ograniczenie jawności ze względu na prywatność osoby (np. w przypadku podawania informacji o umowach o pracę z osobami niepełnymi funkcji publicznej), w odniesieniu do umowy, w ramach której dane osobowe nie powinny być ujawniane w rejestrze, zamiast wskazania imienia i nazwiska takiej osoby w rejestrze umów powinno zostać wskazane stanowisko oraz powinna zostać zamieszczona wzmianka odnosząca się do przyczyny ograniczenia jawności.

20 Por. art. 434 k.c. Nazwisko może również być zawarte w oznaczeniu firmy osoby prawnej – por. art. 435 § 3 k.c.

21 Na temat interpretacji tej zasady por. m.in. P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Rozporządzenie Parlament Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, w: *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, s. 159 i n.; P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 159 i n.

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprost.).

Z ujawnianiem danych osobowych w rejestrze umów wiążą się jeszcze inne wątpliwości i problemy. Prawodawca, wprowadzając przepis art. 34a u.f.p., nie określił terminu przechowywania informacji w rejestrze – na co zwracał uwagę Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w opinii na temat projektu nowelizacji²³, wskazując potrzebę określenia czasu przechowywania i udostępniania danych, zgodnie z zasadą ograniczenia przechowywania danych osobowych, określoną w art. 5 ust. 1 lit e rozporządzenia 2016/679. Brak uwzględnienia postulatu organu nadzorczego oznacza, że albo dane wprowadzone do rejestru nie będą z niego usuwane, a więc będą dostępne przez nieograniczony okres, co można uznać za niezgodne ze wspomnianą powyżej zasadą, albo administrator (Minister Finansów) samodzielnie ustali okres przechowywania takich danych, co również może być kwestionowane. Takie rozwiązanie prawne budzi poważne wątpliwości nie tylko z perspektywy ochrony danych osobowych, ale również konstytucyjnych ograniczeń praw i wolności, w szczególności gdy chodzi o proporcjonalność przyjętej konstrukcji. Jednak problem ten ma charakter ogólniejszy, gdyż dotyczy także okresu przechowywania danych osobowych stanowiących informację publiczną w BIP.

Kolejne wątpliwości z zakresu ochrony danych osobowych odnoszą się do braku dokonania oceny ryzyka nowych rozwiązań prawnych dla ochrony prywatności i ochrony danych osobowych. Ocena taka, w przypadku tworzenia centralnego rejestru umów, powinna być przeprowadzona na etapie prac legislacyjnych, jednak pierwotny projekt zakładał prowadzenie rejestrów umów w ramach stron podmiotowych BIP, a nie centralnego rejestru, dlatego w ramach prac legislacyjnych kwestie te nie były przedmiotem szczegółowej analizy. Można wyrazić nadzieję, że Minister Finansów, który będzie administratorem w odniesieniu do danych osobowych zawartych w nowo tworzonej centralnej rejestrze, przeprowadzi analizę ryzyka naruszenia praw i wolności osób, których dane dotyczą, i na podstawie jej wyników dostosuje kształt rejestru (m.in. w zakresie oznaczenia stron

umowy i ich przedstawicieli) oraz sposób jego prowadzenia do wymogów ochrony danych osobowych. Z tej perspektywy niezrozumiałe wydaje się również usunięcie z projektu ustawy delegacji do określenia wzoru rejestru w rozporządzeniu wykonawczym. Brak takiej delegacji oznacza, że Minister Finansów będzie kształtował rejestr samodzielnie, jedynie na podstawie ogólnych wymogów określonych w ustawie. Jak zostało to wskazane powyżej, gdy chodzi o oznaczenia stron i ich przedstawicieli, możliwe są różne rozwiązania, co może prowadzić do zbyt szerokiego określenia zakresu danych podlegających ujawnieniu w rejestrze.

Przepisy art. 34a ust. 11 i 12 u.f.p. stanowią, że dane zawarte w rejestrze umów są powszechnie dostępne, a rejestr umożliwi wyszukiwanie umów według informacji w nim zawartych. Pociąga to za sobą kolejną wątpliwość, gdy chodzi o kryteria wyszukiwania: czy możliwe będzie wyszukiwanie umów z wykorzystaniem kryterium osobowego, tzn. czy będzie można szukać informacji o umowach, podając nazwisko osoby ujawnione w rejestrze. Literalnie interpretując wskazany przepis, można uznać taką funkcjonalność rejestru za dopuszczalną, jednak uwzględniając cel rejestru (zagwarantowanie jawności finansów publicznych), wprowadzenie funkcjonalności wyszukiwania według kryterium osobowego budzi zastrzeżenia, gdyż mogłoby umożliwić każdemu zainteresowanemu gromadzenie bardzo wielu informacji o określonych osobach, co w kontekście scentralizowanego rejestru może po pewnym czasie (zwłaszcza uwzględniając brak ustawowego określenia terminu przechowywania danych) prowadzić do nadmiernej ingerencji w prawa i wolności osób, których dane są gromadzone i udostępniane w rejestrze.

6. Kolejne nowelizacje

Zgodnie ze wskazaną powyżej nowelizacją ustawy o finansach publicznych, dokonaną w październiku 2021 r., przepis art. 34a u.f.p. miał wejść w życie w dniu 1 lipca 2022 r. Tak się jednak nie stało, gdyż w czerwcu 2022 r. uchwalona została nowelizacja ustawy zmieniającej²⁴, na mocy której wejście w życie omawianych

23 *Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1252, s. 3.

24 Por. art. 12 ustawy z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1265).

przepisów przesunięto o półtora roku – przepis wprowadzający obowiązek prowadzenia rejestru umów miał wejść w życie 1 stycznia 2024 r. Zmieniono również termin odnoszący się do wpisywania do rejestru wcześniej zawartych umów – w pierwotnym tekście nowelizacji przewidziano, że w rejestrze umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych zamieszczone miały być informacje o umowach zawartych od dnia

min wejścia w życie omawianych regulacji, dają tym samym czas na stosowną korektę niejasnych i trudnych przepisów. Doprecyzowaniu powinny podlegać m.in. kwestie związane z obliczaniem wartości umów, obowiązkiem rejestrowania umów o pracę oraz RODO²⁷. Jak dotąd jednak projekt tego rodzaju zmiany przepisów odnoszących się do rejestru umów nie został wniesiony do Sejmu.



Dokonano kolejnej nowelizacji, przesuając termin wejścia w życie omawianych przepisów o kolejne dwa lata – tzn. na dzień 1 stycznia 2026 r.

wejścia w życie ustawy zmieniającej (tzn. od 1 stycznia 2022 r.), natomiast po nowelizacji przepisy przewidują wpisywanie do rejestru umów zawartych od wejścia w życie ustawy, co sprawia, że nie będzie uciążliwej konieczności „wstecznego” wpisywania informacji o umowach zawartych wcześniej.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej nowelizację²⁵ nie wspomniano o zamiarze dokonania zmian w przepisach odnoszących się do rejestru umów, nie wyjaśniono także powodów dokonywanych zmian, co pozwala przypuszczać, że zmiany te nie były wcześniej wnikliwie przemyślane i zaplanowane, a zostały dokonane naprędce²⁶. W toku prac legislacyjnych pojawiła się propozycja wprowadzenia dalej idącej zmiany, polegająca na podniesieniu progu kwotowego dotyczącego umów do 5 tys. zł. jednak propozycja ta nie została przyjęta. W relacjach z przebiegu prac legislacyjnych podawana była informacja, zgodnie z którą „Parlamentarzyści uznali, że przesuwać ter-

min wejścia w życie omawianych przepisów o kolejne dwa lata – tzn. na dzień 1 stycznia 2026 r.

7. Podsumowanie

Rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych stanowić ma kolejny przejaw realizacji zasady jawności życia publicznego (jawności finansów publicznych), gdyż ma umożliwić uzyskiwanie informacji na temat umów zawartych przez podmioty dysponujące środkami publicznymi i ma pozwalać na sprawowanie kontroli wydatkowania tych środków. Jednakże przepisy, które regulują funkcjonowanie rejestru, budzą obawy i są źródłem wielu wątpliwości.

Kwestią dyskusyjną jest zmiana koncepcji realizacji obowiązku udostępniania informacji publicznej z wykorzystaniem stron podmiotowych Biuletynu

25 Por. *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 2186.

26 Taką ocenę potwierdza również fakt, iż uchwalając nowelizację „nie zauważono” dodanego kilka miesięcy wcześniej art. 34c u.f.p., przez co w ustawie znalazł się artykuł wyłączający stosowanie przepisów, które jeszcze nie weszły w życie.

27 J. Rek-Pawłowska, *Rejestr umów powyżej 500 zł od 2024 roku zamiast od lipca br.*, <https://www.portalzp.pl/nawosci/rejestr-umow-powyzej-500-zl-od-2024-roku-zamiast-od-lipca-2022-roku-26933.html> (dostęp: 22.06.2022).

28 Por. art. 36 ustawy z 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. z 2023 r., poz. 1723).

Informacji Publicznej, polegająca na utworzeniu w tym celu centralnego rejestru, w którym mają być gromadzone i udostępniane informacje o umowach. Wdrożenie tego rodzaju rozwiązań powinno być poprzedzone szczegółową analizą, której na etapie prac legislacyjnych zabrakło.

Wśród wątpliwości szczególnie istotne wydają się te, które odnoszą się do prawa do ochrony prywatności i prawa do ochrony danych osobowych. Realizacja obowiązku wprowadzania informacji do rejestru umów oraz udostępniania (w tym zapewnienia możliwości wyszukiwania) danych nie powinna prowadzić do uniemożliwienia korzystania z gwarantowanych konstytucyjnie praw, a ograniczenia tych praw powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności. Dlatego zakres danych osobowych wprowadzanych do rejestru powinien być ograniczony do niezbędnego minimum, pozwalającego na realizację celu przetwarzania.

W czasie przygotowywania niniejszego artykułu nie zostały jeszcze udostępnione przez Ministra Finansów formularz służący do wprowadzania informacji do rejestru umów ani formularz umożliwiający wyszukiwanie informacji w rejestrze, dlatego nie sposób ocenić, czy postulaty przedstawione powyżej zostaną w tym zakresie spełnione. Można jedynie liczyć na to, że formularze te zostaną skonstruowane w sposób zgodny z wymogami prawnymi dotyczącymi ochrony prywatności oraz ochrony danych osobowych i nie będą skutkowały ujawnianiem nadmiarowych informacji w zakresie oznaczenia stron umowy i ich przedstawicieli.

Na zakończenie należy wyrazić nadzieję, że prawodawca pochyli się ponownie nad omawianą problematyką i dokona zmiany przepisów dotyczących rejestru umów, tak aby usunąć pojawiające się tu liczne wątpliwości i problemy, w tym również zastrzeżenia wskazane w niniejszym opracowaniu. Jest to tym bardziej istotne, że za niedopełnienie obowiązków związanych z rejestrem umów przewidziano w art. 34b u.f.p. odpo-

wiedzialność karną, dlatego przepisy nakładające obowiązki w tym zakresie powinny być jasne i precyzyjne.

Bibliografia

- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. W sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, w: *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. Litwiński P., Warszawa 2021, s. 3–638.
- Bernaczyk M., Jabłoński M., Wygoda K., *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Jawny rejestr umów powinien uwzględnić prawo do prywatności pracowników instytucji państwowych. RPO pisze do premiera*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rejestr-umow-prawo-do-prywatnosci-informacja-publiczna> (dostęp: 15.04.2022).
- Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1252.
- Rek-Pawłowska J., *Rejestr umów powyżej 500 zł od 2024 roku zamiast od lipca br.*, <https://www.portalzp.pl/nawosci/rejestr-umow-powyzej-500-zl-od-2024-roku-zamiast-od-lipca-2022-roku-26933.html> (dostęp: 22.06.2022).
- Sakowska-Baryła M., *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Wrocław 2014.
- Sibiga G., *Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 8, s. 59–62.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 2186.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 2134.