

Kontrola i audyt

Narzędzie jawności finansów publicznych

Centralny Rejestr Umów

Celem artykułu jest próba oceny nowego rozwiązania prawnego, jakim jest Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: CRU) z perspektywy jawności finansów publicznych. Syntetycznie przedstawione zasady działania rejestru posłużyły również przyjrzeniu się przyjętej regulacji z punktu widzenia innych, wybranych wartości istotnych dla funkcjonowania państwa. W artykule poddano weryfikacji tezę, że Centralny Rejestr Umów gwarantuje jawność życia publicznego i optymalnie realizuje takie wartości, jak: efektywność działania administracji publicznej, ochrona prywatności i bezpieczeństwo państwa. Rolą ustawodawcy jest bowiem zapewnienie równowagi pomiędzy różnymi celami publicznymi oraz wartościami, które zasługują na ochronę.

AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ

Obowiązek udzielenia informacji o majątku publicznym, w tym zasadach jego wydatkowania, wynika z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP¹. Trzeba powiązać go

także z art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych². Jawność finansów publicznych jest ograniczona jedynie w zakresie środków publicznych, których

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

² Dalej także: u.f.p.

pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych³. Odnosi się to nie tylko do jawności gospodarki środkami publicznymi, lecz także jawności finansów publicznych⁴. Pod tym pojęciem należy rozumieć możliwość szerokiego dostępu do informacji o procesach zaliczanych do finansów publicznych⁵. Jest ona traktowana jako podstawowa, niejako nadrzędna, w stosunku do bardziej szczegółowych reguł⁶. Ustawa o finansach publicznych „(...) wymienia przejrzystość i jawność finansów publicznych w tytule Rozdziału 4 Działu I, co oznacza, że traktuje te kanony jako jedne z najbardziej generalnych, którymi należy się kierować w gospodarowaniu publicznymi środkami pieniężnymi, tzn. przede wszystkim w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego”⁷. Nazywa się ją konstytucyjnie chronionym dobrem. Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska: „Tym dobrem wspólnym

jest jawność i przejrzystość wyborów, celów finansowania, sposobów i procedur realizacji tych celów oraz zapewnienie odpowiedzialności politycznej i prawnej za zarządzanie finansową częścią mienia publicznego. Bez ich spełnienia nie ma demokracji i nie ma możliwości oceny stanu suwerenności państwa”⁸. Dostęp do danych o działalności finansowej organów publicznych umożliwia społeczną kontrolę dokonywaną przez obywateli, będących podmiotami najbardziej zainteresowanymi oszczędnym i efektywnym wykorzystaniem podatków, jednocześnie motywuje do racjonalnej gospodarki finansowej, ograniczając nadużycia i marnotrawstwo środków⁹.

Jawność finansów publicznych nie ma charakteru autonomicznego. Stanowi bowiem element jawności życia publicznego, która jest pojęciem często używanym, najczęściej rozumianym intuicyjnie i rzadko szerzej opisywanym. Można również spotkać się z takim poglądem, że nie wiąże się z tym pojęciem zespół jakichkolwiek usystematyzowanych poglądów¹⁰. Jest ona

³ Art. 33 ust. 2 u.f.p.

⁴ S. Presnarowicz: *Komentarz do art. 33 [w:] Finanse publiczne. Komentarz*, J. M. Salachna (red.), M. Tyniewicki, Warszawa 2024, Lex.

⁵ E. Ruśkowski: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych [w:] Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski (red.), J.M. Salachna, Gdańsk 2013, s. 161.

⁶ W. Wójtowicz: *Podstawowe zagadnienia ustawy o finansach publicznych [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, W. Wójtowicz (red.), Kraków 2005, s. 41. Na temat szerokiego rozumienia zasady zob. E. Ruśkowski: *W sprawie szerokiego ujęcia zasady jawności finansów publicznych*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” nr 3/ 2021, s. 2-9.

⁷ J. Gliniecka: *Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr 1/ 2015, s. 155.

⁸ T. Dębowska-Romanowska: *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 2/2024, s. 3-18.

⁹ Por. L. Lipiec-Warzecha: *Komentarz do art. 33 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX.

¹⁰ B. Banaszak, M. Bernaczyk: *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 4/2012, s. 22.

ujmowana przez naukę prawa administracyjnego i nauki pokrewne w częściowo odmienny sposób¹¹. Przyjmuje się, że jawność nie ma charakteru zasady konstytucyjnej¹². Celem powyższego wywodu nie jest szersza analiza tego pojęcia, a jedynie pokazanie związku między przepisami dotyczącymi CRU, a jawnością życia publicznego. Z tego względu zdecydowano się na przyjęcie jako punktu odniesienia wieloaspektowego schematu jawności. Składa się on z trzech skorelowanych ze sobą elementów: wzorca, stanu faktycznego oraz determinantów jawności¹³. Zakłada on, że jawność jest jednocześnie wzorcem

i stanem faktycznym. Na oba te elementy oddziałują determinanty jawności – normy, wartości i fakty¹⁴. Jawność jako wzorzec obejmuje m.in. transparentność finansów publicznych, rozumianą jako możliwość pełnej dostępności wszelkich informacji związanych z majątkiem publicznym i wydatkowaniem środków publicznych¹⁵. Ma on charakter względnie stały, ale podlega zmianom wraz ze zmianami w życiu społecznym, a także pozanormatywny i deskryptywny. Jawność jako stan faktyczny (kategoria faktyczna) podlega zaś stopniowaniu i powinna być oceniana w określonym miejscu i czasie¹⁶.

¹¹ Należy wskazać m.in. na następujące poglądy: T. Górzyńska jawność uznaje za wartość (T. Górzyńska: *Prawo do informacji publicznej i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 19 i 32), T. Stawecki przyjmuje, że jest to wartość instrumentalna, która pozwala osiągnąć inne fundamentalne dobra społeczne (T. Stawecki: *Jawność jako wartość prawna*, „*Studia Iuridica*” nr 43/2004, s. 223). Na jawność jako wartość wskazuje J. Zimmermann (J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 124-125). Uznaje on jawność także za aksjomat prawa administracyjnego (J. Zimmermann: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 90). A. Dylus ujmuje jawność jako „wartość przestrzeni etyki politycznej, przez politologów akceptowaną i kwalifikowaną pozytywnie” (A. Dylus: *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013, s. 14–15). Część autorów uznaje jawność zaś za zasadę prawną lub zasadę prawa administracyjnego (zob. J. Zajadło: *Zasada jawności a filozoficzno-prawne pojęcie prawdy* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013, s. 53; J. Łętowski: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 144; E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, M. Sthał (red.), s. 153 i n.; E. Ura: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 100. Inaczej na jawność jako kategorię faktyczną wskazuje Z. Cieślak: *Podstawy aksjologiczne jawności i ograniczeń jawności – synteza* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 132).

¹² B. Banaszak i M. Bernaczyk wskazują, że TK unikał sformułowania zasady jawności. Pierwszy z nich łączy zasadę demokratycznego państwa prawnego z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, tą zaś z zasadą otwartego rządu, której elementem składowym jest jawność życia publicznego (B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 47 i n. M. Bernaczyk i P. Kuczma opowiedzieli się również przeciwko uznaniu zasady jawności jako zasady ustroju RP na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji, przede wszystkim ze względu na rozproszenie podstaw prawnych związanych z pozyskiwaniem informacji w systemie prawnym (M. Bernaczyk, P. Kuczma: *Jawność działania władz publicznych jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, B. Banaszak (red.), M. Jabłoński, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*” nr 3234/2010, s. 222).

¹³ A. Piskorz-Ryń: *Jawność i ograniczenia jawności zasobów informacyjnych* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. V, *Dostęp i wykorzystywanie*, A. Piskorz-Ryń (red.), Warszawa 2015, s. 11.

¹⁴ Szerzej na temat wieloaspektowego schematu jawności zob. A. Piskorz-Ryń: *Jawność i ograniczenia...*, op.cit., s. 11-16.

¹⁵ Tamże, s. 11.

¹⁶ Tamże, s. 12.

Zasady działania rejestru umów

Zasady funkcjonowania Centralnego Rejestru Umów zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych. Zmiany w tym akcie dokonano ustawą z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹⁷, zwaną dalej: ustawą z 2021 r., co świadczy o tym, że dla ustawodawcy nie było to zagadnienie priorytetowe. Wskazuje na to również dwukrotne przesunięcie terminu jej obowiązywania. Było ono podyktowane także brakiem przygotowania systemu teleinformatycznego, w którym miało funkcjonować CRU¹⁸. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że proponowane rozwiązania poddały krytyce różne gremia i środowiska¹⁹.

Ostatecznie wprowadzono zmiany o charakterze merytorycznym, podtrzymując obowiązek utworzenia CRU, ale zmieniając w sposób zasadniczy dotychczasowe przepisy²⁰. Przedmiotem analizy będzie treść zmian dokonanych w ustawie o finansach publicznych w nowym kształcie. Przepisy te weszły w życie 1 stycznia 2026 r.²¹

Nakładają one na Ministra Finansów obowiązek zapewnienia funkcjonowania systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony Centralny Rejestr Umów²². Udostępnienie i aktualizacja danych w CRU spoczywa zaś na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych (dalej: JSFP). Podmiotami zobowiązanymi są jednostki, o których mowa w art. 9 u.f.p. Katalog tych podmiotów jest rozbudowany i ma on charakter zamknięty. Obowiązek publikacji będzie dotyczył m.in. organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów; jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków; jednostek budżetowych; samorządowych zakładów budżetowych. Nie dotyczy zaś spółek prawa handlowego.

Ustawa zawiera również wyłączenia podmiotowe. Obowiązek publikacji nie dotyczy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, placówek zagranicznych

¹⁷ Dz.U. poz. 2054 z późn. zm.

¹⁸ Kwestie dotyczące daty wejścia w życie reguluje art. 15 ustawy z 14.10.2021 o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2054, z późn. zm.). Zgodnie z nim, art. 6 regulujący problematykę CRU miał wejść w życie pierwotnie 1.7.2022. Tę datę zmieniono na 1.1.2024 (art. 12 ustawy z 9.6.2022 o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1265, z późn. zm.). Kolejnej zmiany dokonano ustawą z 16.8.2023 o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 1723, z późn. zm.). Akt ten odsuwał datę wejścia w życie na 1.1.2026. (art. 36). Zmian w tym zakresie dokonano ustawą z 4.12.2025 (Dz.U.2025.1844), zgodnie z którą art. 34a i art. 34b ust. 5-7, 9 i 10 i pkt 4 weszły w życie 1.7.2026, a art. 34b ust. 1-4 i 8 i pkt 3 – 1.4.2026.

¹⁹ Zob. m.in. uwagi Związku Powiatów Polskich z 16.6.2021 (nr Or.A.0531/154/2) do druku nr 1252.

²⁰ Ustawa z 4.12.2025 zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1844), zwana dalej: ustawą z 2025 r.

²¹ Art. 6 ustawy z 2025 r. zakłada wejście w życie innych zmian w przepisach poza tymi, które dotyczą CRU 1.7.2026.

²² Art. 34b ust. 1 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.).

Rzeczypospolitej Polskiej²³ oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej²⁴. W sumie liczba podmiotów zobowiązanych do publikacji w CRU wynosi ok. 70 tys.

Upublicznieniu podlegają informacje o umowach zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych lub na ich rzecz, poza wskazanym wyłączeniem podmiotowym, o którym mowa powyżej. Oznacza to, że w Centralnym Rejestrze Umów nie publikuje się umów, a jedynie informacje o tych umowach w zakresie określonym w analizowanych przepisach. Szczegółowy zakres upublicznianych informacji reguluje art. 34a ust. 7 u.f.p.²⁵, zaś sposób rozumienia określonych kategorii doprecyzowuje rozporządzenie. Obowiązek publikacji wiąże się z zawarciem umowy przez jednostkę, a także ma zastosowanie w sytuacji, gdy umowa została zawarta na rzecz podmiotu zobowiązanego²⁶. Będzie się to odnosić do umów zawieranych przez centrum usług wspólnych na rzecz kilku jednostek organizacyjnych w gminie, powiecie lub województwie czy umów zawartych na rzecz organów administracji rządowej przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej. W odniesieniu

do umów zawieranych na rzecz wielu JSFP obowiązek publikacyjny realizuje każdy z kierowników, w zakresie w jakim umowa odnosi się do którejkolwiek z jednostek²⁷. 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 podmiotu²⁸.

W pierwotnej wersji przepisów dotyczących CRU zakres przedmiotowy został określony w ten sposób, że informacje zamieszcza się w rejestrze umów, gdy mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁹. Ponadto wskazano, że publikuje się informacje o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, których wartość przedmiotu przekracza 500 zł³⁰. Wyłączeniu zaś miały podlegać

²³ W przepisie tym ustawodawca odnosi się do placówki zagranicznej w rozumieniu art. 7 pkt 7 ustawy z 21.1.2021 o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1691 i 1840).

²⁴ Art. 34a ust. 5 pkt 1 u.f.p.

²⁵ Dodatkowo kwestie te reguluje rozporządzenie wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 34d u.f.p. Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30.3.2026 w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów publicznych (Dz.U. poz. 440).

²⁶ Art. 34a ust. 2 u.f.p.

²⁷ Art. 34a ust. 3 u.f.p.

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk nr 1863, Sejm X kadencji), s. 12.

²⁹ Ustawa z 6.9.2001 o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

³⁰ Art. 34a ust. 3 i 5 w brzmieniu nadanym ustawą z 2021 r.

tylko informacje o umowach zawartych w wyniku rozstrzygnięcia zamówień oraz konkursów, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³¹. Przepisy miały więc nie mieć zastosowania do tych umów, którym nadano klauzulę zgodnie z przepisami ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³² lub którym muszą towarzyszyć, na podstawie odrębnych przepisów, szczególne środki bezpieczeństwa lub jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa w zakresie, w jakim ochrona tych interesów nie może zostać zagwarantowana w inny sposób, w szczególności z zastosowaniem przepisów działu VI p.z.p.

W obecnym kształcie, wynikającym z nowelizacji z 2025 r., obowiązek publikacji nie został wprost powiązany z ustawą o dostępie do informacji publicznej. CRU jest formą udostępniania tej informacji³³. Niemniej biorąc pod uwagę problemy interpretacyjne związane ze zdefiniowaniem

terminu „informacja publiczna”, na podstawie u.d.i.p., jest to rozwiązanie zasługujące na pełną aprobatę³⁴. Umowa do celów publikacji w CRU, na podstawie zmian dokonanych nowelą z 2025 r., musi spełniać następujące warunki: stanowić zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 p.z.p. oraz zostać zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej. Ustawa z 2025 r. w odmienny sposób ukształtowała zakres przedmiotowy w stosunku do regulacji zawartej w ustawie z 2021 r. Pozostawiała bez zmian postanowienia odnośnie do formy zawarcia umowy, z jaką wiąże się obowiązek ujawnienia, z tym jedynie zastrzeżeniem, że w CRU mogą być udostępniane i aktualizowane informacje o umowie inne niż określone powyżej, niestanowiące danych osobowych³⁵. Daje to nie tylko możliwość rozszerzenia zakresu publikowanych informacji, pod warunkiem że nie zawierają one danych osobowych, ale także publikowania informacji

³¹ Art. 34a ust. 4 w brzmieniu nadanym ustawą z 2021 r. (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), dalej: p.z.p.

³² T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1209.

³³ W art. 2 ustawy z 2025 r. wprowadzono zmiany w art. 10 u.d.i.p. W nowym brzmieniu informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, portalu danych oraz Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych – jest udostępniana na wniosek. W ten sposób CRU staje się sposobem udostępnienia informacji publicznej w trybie bezwnioskowym na gruncie u.d.i.p.

³⁴ Liczba orzeczeń powiązanych z art. 1 u.d.i.p. na 27.3.2026 w systemie informacji prawniczej LEX wynosi 13622, a w systemie Legalis – 3589. Na temat problemów interpretacyjnych związanych z pojęciem informacji publicznej zob. szerzej: M. Jaśkowska: *Pojęcie informacji i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 3/2012, passim; P. Szustakiewicz: *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10/2016, passim; M. Jaśkowska: *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2020, passim; A. Piskorz-Ryń: *Komentarz do art. 1 ust. 1 [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, M. Sakowska-Baryła (red.), LEX/el. 2025; A. Piskorz-Ryń: *Pojęcie informacji publicznej – ustalenie definicyjne [w:] Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019; M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 1. Legalis; M. Sakowska-Baryła: *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 212 i n.

³⁵ Art. 34a ust. 9 u.f.p.

o umowach, co do których obowiązek taki nie został wprowadzony, np. umowach zawartych w formie ustnej.

Do ustalenia katalogu umów, w odniesieniu do których istnieje obowiązek publikacji w CRU, kluczowe znaczenie ma termin „zamówienia”. Należy przez to rozumieć umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy: robót budowlanych³⁶, dostaw³⁷ lub usług³⁸. Istotnym elementem tej definicji z omawianej perspektywy jest pojęcie „nabycia”. Nie obejmuje ono wszystkich sposobów wydatkowania środków publicznych, lecz tylko takie, które mają na celu nabycie za wynagrodzeniem. Termin „nabycie” należy rozumieć zaś szeroko, jako uzyskiwanie korzyści z tytułu określonych robót budowlanych, dostaw lub usług, przy czym przeniesienie własności na instytucję zamawiającą nie jest konieczne³⁹. Nie obejmuje on przyznania dotacji, nawet gdy jest to związane z obowiązkiem zwrotu otrzymanych

kwot, jeżeli nie zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Dotacje stanowią formę nieodpłatnej i bezzwrotnej pomocy finansowej udzielanej przez państwo podmiotom na realizację ich zadań. Ich przyznanie może być uzależnione od spełnienia świadczenia, które po stronie zamawiającego nie będzie jednak z reguły miało charakteru bezpośredniego przysporzenia o charakterze gospodarczym. Celem dotacji nie jest bowiem uzyskanie korzyści z tytułu robót budowlanych, dostaw lub usług, lecz udzielenie wsparcia finansowego⁴⁰. Obowiązkiem zgłoszenia do CRU JSFP są objęte wyłącznie umowy, w których podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych występuje w roli przyjmującego zamówione dobra, produkty lub usługi. Jeżeli zachodzi ruch odwrotny, w którym JSFP jest wykonawcą, umowa tego typu nie jest objęta obowiązkiem publikacji⁴¹.

Z punktu widzenia art. 34a ust. 1 pkt 1 u.f.p. drugorzędne znaczenie ma zaś druga strona umowy, tj. wykonawca, którym zgodnie z art. 7 pkt 30 p.z.p. może być

³⁶ Przez „roboty budowlane” należy rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, w załączniku I do dyrektywy 2014/25/UE oraz objętych działem 45 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.11.2002 w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz. Urz. WE L 340 z 16.12.2002, s. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „Wspólnym Słownikiem Zamówień”, lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego (art. 7 pkt 21 p.z.p.).

³⁷ Przez „dostawy” należy rozumieć 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 (art. 7 pkt 4 p.z.p.).

³⁸ Przez „usługi” należy rozumieć wszelkie świadczenia, które nie są robotami budowlanymi lub dostawami (art. 7 pkt 28 p.z.p.).

³⁹ M. Jaworska: *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, M. Jaworska (red.), 2026, Legalis, pkt 27.

⁴⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych (Druk nr 3634, Sejm VIII kadencji), s. 12.

⁴¹ P. M. Sitniewski: *Centralny Rejestr Umów. Jak właściwie realizować nowy obowiązek*, Warszawa 2025, s. 69.

osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, oferujące na rynku m.in. wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług⁴². Trzeba jednak podkreślić, że odwołanie do pojęcia definiowanego w Prawie zamówień publicznych nie ma wpływu na obowiązek publikacyjny. Udostępnieniu w CRU podlega bowiem informacja o umowie, nawet gdy tu nie znajduje ono zastosowania. Obowiązek publikacyjny powstaje bowiem niezależnie od tego, czy do postępowania poprzedzającego zawarcie tej umowy stosowano Prawo zamówień publicznych, czy odnosiły się do niej wyłączenia stosowania, np. ze względu na próg wartości zamówienia⁴³.

Odwołanie do pojęcia zamówienia oznacza, że publikacji podlegają m.in. umowy o dzieło, zlecenia, sprzedaży rzeczy ruchomych, energii, wody, umowy o nabycie praw majątkowych, w tym praw autorskich i praw pokrewnych, umowy dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu. Dzięki takiemu odesłaniu poza zakres publikacyjnym w CRU pozostaje wiele umów, co do których konieczna wydaje się ochrona ze względu na prywatność. Do tej kategorii można zakwalifikować umowy zawierane na podstawie ustawy

z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴⁴. Należy do nich zaliczyć m.in. umowy z rodziną zastępczą⁴⁵, rodziną wspierającą⁴⁶, rodziną pomocową⁴⁷ czy o utworzenie rodzinnego domu dziecka⁴⁸. Obowiązek publikacji nie obejmuje także umów z rodzicami o dowóz niepełnosprawnych dzieci do placówek oświatowych⁴⁹ czy dofinansowanie na podstawie ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁰. Dotyczy to także umów o dofinansowanie nabycia sprzętu rehabilitacyjnego. Podkreślenia wymaga, że w wersji ustawy z 2021 r. wskazane umowy podlegały co do zasady udostępnieniu, po ich zakwalifikowaniu jako informacje publiczne. Jednak ze względu na art. 34a ust. 4 zd. 2 ustawy z 2021 r. możliwe było wyłączenie jawności w celu ochrony prywatności osoby fizycznej. Rozwiązanie to wymagało wszakże każdorazowej dwuetapowej oceny umowy przed publikacją informacji o niej w CRU. Należało bowiem zbadać, czy umowa zawiera informację publiczną, a następnie czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 5 ust. 1-2a u.d.i.p. Pod tym względem rozwiązanie przyjęte ustawą z 2025 r. wydaje się łatwiejsze na etapie

⁴² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy..., op.cit., s. 14.

⁴³ Podobnie P. M. Sitniewski: *Centralny Rejestr...*, op.cit., s. 71.

⁴⁴ Dalej: u.w.r., t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 49, z późn. zm.

⁴⁵ Art. 35 i 54 u.w.r.

⁴⁶ Art. 31 u.w.r.

⁴⁷ Art. 75 u.w.r.

⁴⁸ Art. 55, 61a, 62, u.w.r.

⁴⁹ Art. 39 ust. 4-6 ustawy z 14.12.2016 – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043, z późn. zm.).

⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 913 z późn. zm. Zgodnie z art. 12a-13 ust. 1, art. 26 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

stosowania przez podmioty zobowiązane. Katalog umów, o których informacje publikuje się w CRU można bowiem ustalić *in abstracto*, nie zaś dokonywać tej oceny każdorazowo *in concreto*.

Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że ustawodawca nie wprowadził progu kwotowego, od którego umowy podlegają publikacji. Muszą to być umowy odpłatne, bez znaczenia jest jednak kwota, na jaką konkretna umowa została zawarta. Może być to np. 5 zł. W tym zakresie przepisy ulegały zmianom. Początkowo w ustawie z 2021 r. publikacji podlegały umowy, na podstawie których wydatkowano środki publiczne w kwocie przekraczającej 500 zł⁵¹. W projekcie rządowym z 2025 r. było to 10 tys. zł⁵². Na etapie prac parlamentarnych zrezygnowano jednak z progu kwotowego⁵³.

Jak wskazano, do celów publikacji w CRU ma być spełniony także drugi warunek. Umowa musi mieć formę pisemną⁵⁴, dokumentową⁵⁵, elektroniczną⁵⁶ albo inną formę

szczególną⁵⁷. Faktury, rachunki czy paragony nie są umowami w rozumieniu przepisów prawa, a tym bardziej nie spełniają definicji form przewidzianych dla zawierania tych umów⁵⁸. Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 9 stycznia 2013 r., zauważył, że „(...) 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. (...)”⁵⁹. Oznacza to więc, że w wypadku zawarcia umowy ustnej, mimo uzyskania faktury, informacje o umowie nie podlegają publikacji.

Ustawodawca wprowadza także ograniczenia przedmiotowe⁶⁰. W CRU nie publikuje się informacji o umowach: z zakresu prawa pracy⁶¹; dotyczących zamówień,

⁵¹ Art. 34a ust. 5 w brzmieniu nadanym ustawą z 2021 r.

⁵² W art. 34a ust. 1 w projekcie rządowym wprowadzono trzy warunki. Dla publikacji w CRU umowa miała stanowić zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 p.z.p.; wartość umowy musiała być większa albo równa 10 000 zł, przy czym wartość ta miała stanowić całkowitą wartość umowy bez podatku od towarów i usług, uwzględniać wartości opcji oraz wznowień, zostać ustalona z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania umów – w wypadku, gdy była na czas nieoznaczony oraz być zawarta w formie pisemnej, elektronicznej, szczególnej lub dokumentowej.

⁵³ Zniesienie progu kwotowego zaproponował Senat RP uchwałą z 27.11.2025 przez skreślenie w art. 34a ust. 1 pkt 2. Treść uchwały Senatu RP jest na <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1863>> (dostęp 7.4.2026).

⁵⁴ Na temat zwykłej formy pisemnej zob. art. 78 i 79 ustawy z 23.4.1964 – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), dalej: k.c.

⁵⁵ Na temat formy dokumentowej zob. Art. 77² k.c.

⁵⁶ Na temat formy elektronicznej zob. Art. 78¹ k.c.

⁵⁷ Na przykład w formie aktu notarialnego lub w formie pisemnej z datą pewną, o której mowa w 81 k.c.

⁵⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy..., s. 23.

⁵⁹ Sygn. akt V ACa 648/12.

⁶⁰ Art. 34a ust. 5 u.f.p.

⁶¹ Art. 34a ust. 5 pkt 2 w zw. z art. 11 ust. 2 pkt 1 p.z.p.

o których mowa w art. 14 p.z.p.; odnoszących się do czynności operacyjno-rozpoznawczych finansowanych z funduszu operacyjnego i podejmowanych przez jednostki uprawnione na podstawie odrębnych ustaw⁶². Brak obowiązku publikacji dotyczy także umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, zamieszczanych na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia⁶³. Ponadto ustawodawca wyłączył z obowiązku publikacyjnego umowy w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa lub których udostępnienie, uwzględniając w szczególności możliwość agregacji tych informacji, może zagrażać interesom państwa albo wyrzucić niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo lub obronność, w tym w zakresie: zabezpieczenia granicy państwowej, zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego i gazowego państwa oraz bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej⁶⁴. Ustawodawca wziął tu pod uwagę, że Centralny Rejestr Umów jest jawny⁶⁵, dostępny dla każdego przez całą dobę w systemie teleinformatycznym, bez konieczności weryfikacji tożsamości. Może więc stanowić narzędzie pozyskiwania informacji o działaniu władz publicznych, w tym w ramach działań wywiadowczych. Z tego względu przyjął, że przesłanką nadrzędną w stosunku do jawności życia publicznego jest bezpieczeństwo i obronność oraz interes państwa. Wyłączenie z publikacji nie musi

oznaczać, że informacja nie będzie w tym zakresie udostępniona na podstawie u.d.i.-p. w trybie wnioskowym. Rozwiązanie przyjęte w u.f.p. opiera się na teście szkody. Uznano, że podmiot zobowiązany powinien dokonać oceny, czy udostępnienie umowy w CRU nie wyrządzi szkody prawnie chronionym wartościom. Są nimi interes państwa, bezpieczeństwo lub obronność. Wystarczające jest, że opublikowanie umowy może zagrażać albo może wyrzucić niekorzystny wpływ na wskazane wartości. Dopuszczono więc wyłączenie spod obowiązku publikacji nie tylko umów, które wprost odnoszą się do bezpieczeństwa i obronności, ale także takich, które mogą wyrzucić niekorzystny wpływ w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Warto także zwrócić uwagę, że ustawodawca uwzględnił kwestie agregacji danych. Oznacza to, że podejmując decyzje o publikacji informacji w CRU należy dokonać oceny ryzyka dla bezpieczeństwa i obronności zakładając, że informacje pozyskane z rejestru mogą być połączone z informacjami pochodzącymi z innych źródeł. Informacje, które nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii bezpieczeństwa czy obronności, po ich odpowiednim opracowaniu, połączeniu z innymi danymi mogą więc mieć na nie negatywny wpływ.

Ustawodawca przewidział także wyłączenie jawności danych dostępnych w CRU. Oznacza

⁶² Art. 34a ust. 5 pkt 4 u.f.p.

⁶³ Na zasadach określonych w art. 135 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27.8.2004 o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1461, 1537 i 1739).

⁶⁴ Art. 34a ust. 5 pkt 5 u.f.p. Pojęcie infrastruktury krytycznej definiuje art. 3 pkt 2 ustawy z 26.4.2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122, z późn. zm.).

⁶⁵ Art. 54a ust. 11 u.f.p.

to, że informacje o umowie podlegają wyłączeniu na zasadach określonych w art. 5 ust. 1-2b u.d.i.p.⁶⁶ Należy wtedy w CRU wskazać podstawę prawną nieudostępnienia informacji o umowie oraz organ lub osobę, które dokonały wyłączenia jej jawności⁶⁷.

Z ochroną prywatności wiąże się również kwestia retencji danych zawartych w CRU. Informacje o umowie są usuwane po upływie pięciu lat, licząc od końca roku, w którym umowa przestała obowiązywać⁶⁸. Jest to rozwiązanie pozwalające ograniczyć wpływ na prywatność osoby fizycznej i zastosować zasadę czasowego przechowywania⁶⁹. Ma to istotne znaczenie, ponieważ informacje zawarte w CRU będą obejmować także dane osobowe. Zgodnie ze wspomnianą zasadą dane muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dotyczą przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, z powodu których są przetwarzane⁷⁰. Po osiągnięciu celów przetwarzania dane powinny zostać usunięte albo zanonimizowane⁷¹. W przepisach dotyczących CRU ustawodawca

wskazał wyraźnie okres przechowywania danych. A co za tym idzie, wyłączył w tym względzie obowiązek administratora danych. W wypadku braku normatywnego rozstrzygnięcia tej kwestii musiałby on, w odniesieniu do danych publikowanych w CRU, ustalać każdorazowo termin ich usunięcia (oceniać, czy cele zostały osiągnięte i czy dane są nadal potrzebne⁷²) i dokonywać ich okresowych przeglądów. Oznaczałoby to, że dane o umowach będą usuwane przez różnych administratorów (podmioty zobowiązane) w różnym terminie⁷³. Każdy z nich mógłby bowiem inaczej ocenić, czy cele zostały zrealizowane.

Na zakończenie tej kwestii rozważań trzeba wskazać, że obowiązek udostępnienia i aktualizacji CRU powinien być realizowany bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni odpowiednio od dnia zawarcia umowy lub zaistnienia zmiany informacji o umowie. Do wskazanego terminu nie wlicza się przy tym dni, w których wystąpiła awaria Centralnego Rejestru Umów⁷⁴.

⁶⁶ Art. 34a ust. 8 u.f.p.

⁶⁷ Art. 34a ust. 7 pkt 9 u.f.p.

⁶⁸ Art. 34b ust. 6 u.f.p.

⁶⁹ Art. 5 ust. 1 pkt c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. nr 119, s. 1, z późn. zm.), dalej: RODO.

⁷⁰ P. Drobek: *Komentarz do art. 5 [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, E. Bielak-Jomaa (red.), D. Lubasz, Warszawa 2018, Lex, pkt 28.

⁷¹ P. Fajgielski: *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 5, pkt 20, Lex.

⁷² Motyw 39 RODO.

⁷³ Administratorem danych jest kierownik jednostki w zakresie informacji o umowie zamieszczonych przez niego w CRU (art. 34b ust. 9 u.f.p.).

⁷⁴ Art. 34a ust. 10 u.f.p. Kwestie awarii CRU reguluje art. 34b ust. 2 u.f.p.

Ocena CRU

Ocenę rozwiązań prawnych wprowadzających CRU warto rozpocząć od przywołania poglądu J. Zimmermanna, który zauważył, że „(...) samo prawo administracyjne powinno przewidywać i wprowadzać odpowiednie warunki dla zachowania jawności, czyli «otwierać» działania administracji i powodować ich transparentność. (...). Instrumentem zachowania jawności jest należyta informacja, toteż prawo administracyjne powinno zawierać normy, pozwalające na dostęp do tej informacji i udrażniające kanały jej przepływu»⁷⁵. W tym kontekście wydaje się, że CRU jako instrument służy jawności finansów publicznych, zapewniając przepływ informacji. Nie jest bowiem tak, że dzięki CRU stało się jawne to, co dotychczas nie było. Na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej można domagać się informacji o umowach lub samych umów, chyba że umowa lub jej część podlega wyłączeniu na podstawie art. 5 u.d.i.p. CRU nie poszerza więc sfery jawności, wpływa jednak na jawność jako stan faktyczny przez sferę faktów. Nie byłoby to jednak możliwe bez uchwalenia przepisów prawa wprowadzających obowiązek publikacji informacji o umowach w CRU. W tym względzie prawo należy uznać za narzędzie realizacji istotnych społecznie celów, zmierzające do poprawy jawności życia publicznego jako stanu faktycznego.

Rejestr zapewnia bowiem, po pierwsze, dostęp do informacji o umowach wydatkowych w jednym miejscu w systemie teleinformatycznym w sposób zdalny, bez ograniczeń czasowych, poza przepisami związanymi z retencją danych, o których była mowa. Po drugie, dostęp odbywa się na takich samych zasadach dla wszystkich użytkowników. Po trzecie, informacje o umowach są ustrukturyzowane w analogiczny sposób w odniesieniu do każdej umowy i każdej JSFP. Po czwarte, dane w CRU podlegają przeszukaniu na podstawie kryteriów przewidzianych w art. 34a ust. 7 u.f.p., co ułatwia ich poszukiwanie⁷⁶. Po piąte, CRU daje także możliwość porównywania wydatków określonego rodzaju w podobnych jednostkach. Rejestr zwiększa dostępność informacji i ma charakter proaktywny, zapewniając powszechny dostęp do informacji o umowach. Dzięki CRU można bowiem pozyskać informację łatwiej i szybciej, co pozwala efektywniej kontrolować władzę publiczną. Rejestr w ten sposób zmniejsza przewagę informacyjną władzy publicznej nad obywatelem⁷⁷, wpływa na efektywność działania administracji, w tym wydatkowania środków publicznych. Na Centralny Rejestr Umów należy więc patrzeć jako na istotne narzędzie udrażniające kanały przepływu informacji w sferze finansów publicznych przez przyjęcie całościowego, spójnego

⁷⁵ J. Zimmermann: *Aksjomaty prawa...*, op.cit., s. 90.

⁷⁶ Zakres danych mogących stanowić kryterium wyszukiwania określa rozporządzenie w § 13 ust. 2. Przepis ten odwołuje się do art. 34a ust. 7 u.f.p., wskazując, że wyszukiwanie odbywa się na podstawie tych kryteriów.

⁷⁷ G. Sibiga: *Jawność-tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, „Monitor Prawniczy” nr 2/2019, s. 106.

pojęcia odbiegającego od oddolnych inicjatyw podejmowanych w administracji publicznej⁷⁸. Tym samym poprawia on skuteczność działania administracji publicznej w tym obszarze. Rozwiązanie wpisuje się również w zmiany, jakie możemy dostrzec analizując jawność jako wzorzec. Prawo do informacji łączy się na początku XXI w. z prawem do wiedzy i partycypacji. Wskazuje się na Internet jako płaszczyznę dzielenia się wiedzą nie tylko przez jednostki, ale także miejsce udostępniania informacji przez władze publiczne. Ich rolą jest także tworzyć infrastrukturę prawną i techniczną do jej udostępnienia⁷⁹. W tym kontekście należy postrzegać CRU jako element demokratycznej infrastruktury informacyjnej RP.

Przechodząc zaś do szczegółowej oceny, trzeba pozytywnie odnieść się do szerokiego zakresu podmiotowego obowiązku publikacji w rejestrze, obejmującego większość JSFP, po drugie, podkreślić połączenie tego obowiązku z umowami wydatkowymi, co wskazuje na ścisły związek z kontrolowaniem wydatków władzy publicznej, po trzecie, wskazać możliwości przeszukiwania rejestru.

Do minusów należy brak konsekwencji ustawodawcy, który z jednej strony zrezygnował z progów kwotowych, z drugiej

jednak pozwolił na wyłączenie z obowiązku publikacji umów zawieranych ustnie. Nie było podstaw do takiego rozwiązania przy progu kwotowym 10 tys. zł. Dziwi on teraz, gdy obowiązek publikacji wiąże się z każdym wydatkiem. Jednocześnie ten sam wydatek w jednym podmiocie będzie podlegał publikacji (np. zakup przez Internet – forma dokumentowa), w innym podmiocie już nie (zakup w sklepie – forma ustna). Może to prowadzić do sytuacji, że podmioty zobowiązane będą unikały publikacji, wybierając formę ustną zawarcia umowy. Po stronie użytkowników CRU może to rodzić wątpliwości, ponieważ jeden podmiot będzie wpisywał drobne wydatki, gdy umowy zostaną zawarte w formie dokumentowej, drugi nie – ze względu na formę ustną. Widoczny jest tu brak konsekwencji ustawodawcy. Warto zwrócić uwagę, że może to prowadzić do błędnego przeświadczenia co do wydatków poszczególnych podmiotów. Pozytywnie można odnieść się zaś do zabezpieczenia obowiązku publikacji w CRU. Nie wprowadza on nadmiarowych sankcji, niemniej daje podstawy wyegzekwowania tego obowiązku. Zrezygnowano bowiem z art. 34b w wersji określonej w ustawie z 2021 r. Istnieje zaś możliwość odpowiedzialności na zasadach ogólnych⁸⁰ oraz art. 23 u.d.i.p.

⁷⁸ Na gruncie u.d.i.p. wiele podmiotów wprowadziło rejestry umów, które publikowało w BIP.

⁷⁹ Zob. szerzej: A. Piskorz-Ryń: *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy otwartego rządu* [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci prof. Teresy Górzyskiej*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2014, s. 109-120.

⁸⁰ Zgodnie z tym przepisem: „Kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzania danych do rejestru umów, o którym mowa w art. 34a ust. 1, albo podaje w nim nieprawdziwe dane, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”.

Po dokonaniu ogólnej oceny CRU z perspektywy jawności finansów publicznych warto przejść do kwestii realizacji innych istotnych społecznie wartości. Jeśli chodzi o prywatność, pozytywnie odnieść się można, po pierwsze, do ustalenia, inaczej niż w ustawie o CRU z 2021 r., zakresu przedmiotowego. Poza nim pozostawiono bowiem umowy, których publikacja mogłaby stanowić naruszenie prywatności, co opisano powyżej. Takie uregulowanie zmniejsza ryzyko naruszenia tej wartości, ograniczając możliwość dokonywania autorytatywnej konkretyzacji normy przez podmiot zobowiązany. Po drugie, wprowadzono możliwość wyłączenia jawności na podstawie art. 5 ust. 1-2a u.d.i.p. To rozwiązanie traktować należy jako uzupełniające w stosunku do przepisów art. 34a ust. 1 u.f.p. Oznacza bowiem, że jeżeli odwołanie do pojęcia „zamówienia” w celu ochrony prywatności nie będzie wystarczające i umowa musi podlegać publikacji w CRU, można wyłączyć jawność określonych danych, na przykład oznaczenia strony umowy (dane osoby fizycznej) na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Wydaje się, że będzie to dotyczyć wyjątkowych sytuacji.

Po trzecie, na aprobatę zasługuje zakres publikowanych w CRU danych. Nie są to dane nadmiarowe, co jest zgodne z zasadą minimalizacji danych, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. c RODO. Dane muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do realizacji celów, w jakich są przetwarzane. Dotyczy to przede wszystkim kategorii „oznaczenie stron umowy”. Rozporządzenie definiuje zwrot zawarty w art. 34a ust. 7 pkt 4 u.f.p. z poszanowaniem opisanej zasady⁸¹. Po czwarte, pozytywnie trzeba się odnieść do zawarcia w przepisach prawa obowiązku retencji danych. Po piąte, na aprobatę zasługuje treść art. 34a ust. 9 u.f.p. – publikacja dodatkowych informacji nie obejmuje danych osobowych. W tym wypadku bowiem brak podstawy ich przetwarzania⁸². Dla danych obligatoryjnie publikowanych w CRU podstawą będzie art. 34a u.f.p. Nie ma jej zaś w wypadku danych publikowanych fakultatywnie.

Kolejna wartość, którą należy uwzględnić w ocenie przepisów dotyczących CRU jest efektywność działania administracji publicznej. Biorąc pod uwagę liczbę umów oraz szeroki katalog podmiotów

⁸¹ Zgodnie z rozporządzeniem § 3 pkt 2 przez oznaczenie stron rozumieć należy nazwę (firmę), numer REGON, numer identyfikacji podatkowej (NIP), jeżeli został zamieszczony w bazie REGON, i adres siedziby albo adres wykonywania działalności gospodarczej – w przypadku gdy stroną umowy jest jednostka sektora finansów publicznych lub przedsiębiorca z siedzibą albo miejscem wykonywania działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; nazwę (firmę) i adres siedziby albo adres wykonywania działalności gospodarczej – w przypadku gdy stroną umowy jest jednostka sektora finansów publicznych lub przedsiębiorca z siedzibą albo miejscem wykonywania działalności poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; imię i nazwisko – w przypadku gdy stroną umowy jest osoba fizyczna. Oznacza to, że dla określenia strony umowy nie należy np. podawać numeru PESEL czy daty urodzenia lub imienia ojca.

⁸² Art. 6 ust. 1 RODO wskazuje, że przetwarzanie danych odbywa się wyłącznie wtedy, gdy spełniony jest jeden ze wskazanych w tym przepisie warunków.

zobowiązanych, wiąże się to z ogromnym obciążeniem organów władzy publicznej. Z tego względu lepsze byłoby przyjęcie progu kwotowego 10 tys. zł. Koszty wprowadzania danych mogą nie odpowiadać korzyściom społecznym związanym z jawnością informacji o umowach.

Kolejnym argumentem przeciwko publikowaniu informacji o każdej umowie wydatkowej jest skuteczność kontroli. Obecnie bowiem uważa obywateli będzie się koncentrować na drobnych wydatkach zamiast na tych, które są kluczowe dla dyscypliny finansów publicznych. Ilość danych może również utrudniać proces kontroli.

Pozytywnie należy zaś ocenić przyjęty zakres przedmiotowy, pomijając rezygnację z progu kwotowego. Obecne rozwiązanie ułatwia publikację danych w CRU. Nie wymaga dokonywania, o czym była już mowa, każdorazowej oceny opartej na nieostrym kryterium, jakim jest termin „informacja publiczna”. Za pozytyw można także uznać dostępność API-CRU⁸³, co pozwoli na zautomatyzowanie wprowadzania danych do CRU, pod warunkiem posiadania rejestru umów w podmiocie zobowiązanych.

Jeśli zaś chodzi o kwestie bezpieczeństwa, to analizowane przepisy wprowadzają rozbudowane wyłączenia podmiotowe uwzględniające podmioty o kluczowym znaczeniu w tym obszarze. Jednocześnie zawarto opisywane już ograniczenie przedmiotowe, pozwalające na rezygnację z publikacji umowy ze względu

na negatywny wpływ na bezpieczeństwo państwa lub jego interes. Jest ono oparte na analizie ryzyka. To rozwiązanie elastyczne i prawidłowo realizowane pozwoli na rezygnację z publikacji umów, które choćby pośrednio mogą wpłynąć na wzrost zagrożenia w tych obszarach. Będzie to jednak wymagało wypracowania mechanizmów oceny takiego wpływu oraz świadomości zagrożenia, a co za tym idzie stosowania wtedy, gdy jest to uzasadnione.

Przyjęte w ustawie o finansach publicznych rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Jest to pierwszy przypadek, w obrębie szeroko rozumianego prawa informacyjnego, zmiany podejścia ustawodawcy wynikającej z rozwoju sytuacji geopolitycznej. Należy je traktować jako istotny element „uszczelnienia” polskiego systemu prawnego. Ma ono istotne znaczenie wobec zmian w europejskim systemie bezpieczeństwa, wywołanych istnieniem realnego zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi dla Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim w kontekście wojny hybrydowej i zagrożeń tego typu. Obowiązkiem władzy publicznej jest zapobieganie im, w stopniu w jakim jest to możliwe. Granica z Ukrainą i udzielanie jej pomocy dodatkowo uzasadnia potrzebę stosownej ochrony. Pod uwagę trzeba też wziąć liczbę obywateli Rosji i Białorusi stale przebywających w Polsce. W tym wypadku ustawodawca sprostał temu obowiązkowi. JSFP dysponują realnym narzędziem umożliwiającym

⁸³ Na temat API-CRU zob. API do Centralnego Rejestru Umów JSFP, <<https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-udostepnia-api-do-systemu-centralny-rejestr-umow-jsfp>> (dostęp 7.4.2026).

ochronę bezpieczeństwa, które uwzględnia wielowymiarowy i wieloaspektowy charakter współczesnych zagrożeń⁸⁴.

Podsumowując, zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczące Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych trzeba oceniać pozytywnie. Rejestr ten wpływa na jawność jako stan faktyczny. Zapewniono również ochronę prywatności i bezpieczeństwa państwa. Ta ostatnia będzie zależała od kompetencji kierowników jednostek i upoważnionych przez nie osób. Negatywnie należy odnieść się zaś do prognozy

kwotowego, od wysokości którego informacje o umowie będą podlegać publikacji w CRU.

dr hab. AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ
prof. UKSW⁸⁵

Katedra Prawa Administracyjnego
i Samorządu Terytorialnego,
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała
Stefana Wyszyńskiego,
ORCID: 0000-0001-9788-0988

⁸⁴ Na temat aspektu wielowymiarowości zob. F.G. Hoffman: *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies 2007, s. 23.

⁸⁵ Autorka była członkiem zespołu ekspertów przy Ministrze Finansów przygotowującego zmiany w przepisach dotyczących CRU, które zaowocowały złożeniem projektu ustawy z 4.12.2025.

Słowa kluczowe: Centralny Rejestr Umów, CRU, jawność finansów publicznych, efektywność działania administracji publicznej, ochrona prywatności, bezpieczeństwo państwa

Bibliografia:

1. Banaszak B., Bernaczyk M.: *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 4/2012.
2. Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P.: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.
3. Cieślak Z.: *Podstawy aksjologiczne jawności i ograniczeń jawności – synteza* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013.
4. Dębowska-Romanowska T.: *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 2/2024.
5. Drobek P.: *Komentarz do art. 5* [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, E. Bielak-Jomaa (red.), D. Lubasz, Warszawa 2018.
6. Dylus A.: *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013.

7. Fajgielski P.: *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2025.
8. Gliniecka J.: *Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr 1/ 2015.
9. Górzyńska T.: *Prawo do informacji publicznej i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
10. Jaśkowska M.: *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2020.
11. Jaśkowska M.: *Pojęcie informacji i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 3/2012.
12. Jaworska M.: *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, M. Jaworska (red.), 2026.
13. Lipiec-Warzecha L.: *Komentarza do art. 33 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
14. Łętowski J.: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
15. Olejniczak-Szałowska E.: [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Sthal (red.), Warszawa 2013.
16. Piskorz-Ryń A.: *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy otwartego rządu [w:] Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci prof. Teresy Górzyńskiej*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2014.
17. Piskorz-Ryń A.: *Jawność i ograniczenia jawności zasobów informacyjnych [w:] Jawność i jej ograniczenia*, t. V, *Dostęp i wykorzystywanie*, A. Piskorz-Ryń (red.), Warszawa 2015.
18. Piskorz-Ryń A.: *Pojęcie informacji publicznej – ustalenie definicyjne*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska- Frankiewicz (red.), Warszawa 2019.
19. Piskorz-Ryń A.: *Komentarz do art. 1 ust. 1 [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, M. Sakowska-Baryła (red.), LEX/el. 2025.
20. Presnarowicz S.: [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, J. M. Salachna (red.), M. Tyniewicki, Warszawa 2024.
21. Ruśkowski E.: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych [w:] Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski (red.), J.M. Salachna, Gdańsk 2013.
22. Ruśkowski E.: *W sprawie szerokiego ujęcia zasady jawności finansów publicznych*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” nr 3/ 2021.
23. Sakowska-Baryła M.: *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022.
24. Sibiga G.: *Jawność-tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, „Monitor Prawniczy” 2/2019.
25. Sitniewski P. M.: *Centralny Rejestr Umów. Jak właściwie realizować nowy obowiązek*, Warszawa 2025.
26. Stawecki T.: *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” nr 43/2004.
27. Szustakiewicz P.: *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10/2016.
28. Ura E.: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
29. Wójtowicz W.: *Podstawowe zagadnienia ustawy o finansach publicznych [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, W. Wójtowicz (red.), Kraków 2005.

30. Zajadło J.: *Zasada jawności a filozoficzno-prawne pojęcie prawdy* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2013.
31. Zimmermann J.: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
32. Zimmermann J.: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

ABSTRACT

Central Register of Contracts – A Tool of Public Finance Transparency

Transparency of public finance is not an autonomous concept. It rather makes part of broader public life transparency – a notion that is frequently used and usually understood intuitively, but hardly ever discussed in more detail. It is also argued that no systematic body of views is associated with this concept. In administrative law sciences and related disciplines, transparency is approached in a partly different manner. It is accepted that transparency does not make a constitutional principle. The objective of this article is not to provide a comprehensive analysis of the concept, but rather to demonstrate the relationship between the regulations governing the Central Register of Contracts (Polish: *Centralny Rejestr Umów*, CRU) and public life transparency. For this reason, a multidimensional model of transparency has been adopted as a point of reference. It consists of three interrelated elements: the model, the actual state and the determinants of transparency. It is assumed that transparency is simultaneously a model and an actual state. These two elements are influenced by transparency determinants – standards, values and facts. Transparency as a model comprises, among other things, public finance transparency – understood as a possibility to access all information related to public assets and public funds expenditure. It is relatively stable, but it changes together with changes in social life; it is also non-normative and descriptive by nature. Transparency as an actual state (a factual category) is in turn subject to grading and it should be assessed in a specific place and time.

Agnieszka Piskorz-Ryń, PhD, Department of Administrative Law and Local Government, Faculty of Law and Administration, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, ORCID: 0000-0001-9788-0988

Key words: Central Register of Contracts, CRU, public finance transparency, efficiency of public administration activities, privacy protection, state security