



Warszawa, 26-05-2025 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.520.14.2021.AK**

**Pan**

**Andrzej Domański**

**Minister Finansów**

**Ministerstwo Finansów**

**via ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

dziękując za uwzględnienie uwag Rzecznika Praw Obywatelskich do pierwotnej wersji projektu ustawy zmieniającej ustawę – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, ustawę o finansach publicznych oraz ustawę o dostępie do informacji publicznej, w odpowiedzi na pismo z dnia 21 marca 2025 r.<sup>1</sup>, uprzejmie przedstawiam opinię do aktualnej wersji tego projektu<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Znak sprawy: BZP3.022.1.2024.

<sup>2</sup> Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o finansach publicznych z dnia 21 marca 2025 r. (nr w wykazie prac legislacyjnych: UD197) przewidujący zmianę projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych (art. 6) w okresie vacatio legis, tj. ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2054 ze zm.), zwany dalej: „projekt ustawy zmieniającej ustawę zmieniającą” bądź „projekt”.

## I. Uwagi wprowadzające

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „[d]emokratyzacja życia społecznego wymaga dostępu do informacji o stanie finansów publicznych, stanowiąc podstawy społecznej kontroli procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Może wpływać na decyzje wyborcze, a tym samym, długofalowo determinować politykę finansową państwa i działalność sektora publicznego”<sup>3</sup>. Należy podkreślić, że jawność i funkcjonalnie związany z nią dostęp do informacji publicznej, mają wymuszać transparentność, uczciwość oraz legalność działania władzy publicznej oraz zapewnić społeczną kontrolę nad działaniami organów administracji publicznej i podmiotami gospodarującymi mieniem publicznym<sup>4</sup>.

Konstytucja RP, z wyjątkiem art. 11 ust. 2 (dotyczącego jawności finansowania partii politycznych), nie stanowi wprost o zasadzie jawności finansów publicznych. Można ją jednak wywodzić z zasad ogólnych, w szczególności z art. 2 Konstytucji. Na poziomie ustawowym jawność w powyższym zakresie można dekodować z szeregu regulacji, zarówno tych o charakterze generalnym (np. ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>5</sup>), jak i szczególnych (np. ustawa o finansach publicznych<sup>6</sup>, w szczególności jej art. 33). Podkreślenia przy tym wymaga, że ustawodawca nie może poprzestać na deklaratorywnym wskazaniu na jawność finansów publicznych, ale winien wprowadzić konkretne rozwiązania instytucjonalne zapewniające rzeczywistą realizację ww. zasady, w tym m.in. określić podmioty zobowiązane do zapewnienia jawności, wskazać

---

<sup>3</sup> K. Świąch-Kujawska [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Z. Ofiarski (red.), opub.: LEX/el. 2021.

<sup>4</sup> Zob. m. in. wyroki NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt I OSK 916/12 oraz z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 213/14.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej też jako: „ustawa o dostępie do informacji publicznej”).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.; dalej też jako: „ustawa o finansach publicznych”).

zakres przedmiotowy tej zasady, formy realizacji obowiązku, a także podmioty uprawnione do żądania jawności<sup>7</sup>.

Jawność finansów publicznych może mieć charakter formalny i materialny – „[w] ujęciu formalnym oznacza dostęp do toku prac, informacji, danych związanych z gospodarką środkami publicznymi. W aspekcie materialnym jest przejawem poznania i zrozumienia pełnego obrazu rzeczywistości w zakresie finansów publicznych. Wymaga to ukazywania procesów składających się na finanse publiczne w sposób przejrzysty (jasny), szczegółowy, prawdziwy i zrozumiały dla przeciętnego odbiorcy”<sup>8</sup>.

Pragnę wyrazić przekonanie, że **ogólny cel jaki przyświeca projektowanej interwencji legislacyjnej korzystnie wpływa na stopień urzeczywistnienia zasady jawności finansów publicznych**. Na płaszczyźnie formalnej stanowi bowiem uzupełnienie luki, jaka w praktyce działania administracji publicznej powstaje na styku spraw publicznych objętych ustawą o dostępie do informacji publicznej oraz spraw uregulowanych w ustawie o finansach publicznych, która w omawianym tu kontekście stanowi *lex specialis* wobec ustawy z roku 2001<sup>9</sup>.

Powyższe przekonanie opieram o przegląd licznych wniosków, jakie wpływają do mojego Biura, a których przedmiotem jest szeroko rozumiany brak udostępnienia informacji mającej mieć walor informacji publicznej. W jednej ze spraw Wnioskodawca (na przestrzeni kilku lat) złożył ponad 1776 takich wniosków. Znacznie ponad tysiąc z nich dotyczyć miała danych, które mogą potencjalnie podlegać udostępnieniu z urzędu w drodze ich ujawnienia w centralnym rejestrze umów<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> C. Kosikowski, Prawne aspekty realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1558.pdf>, str. 5.

<sup>8</sup> K. Święch-Kujawska [w:] Ustawa o finansach publicznych..., op. cit.

<sup>9</sup> Zob. R. Bucholski, [w:] Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy, Wyd.Sejmowe2014, art. 33.

<sup>10</sup> Zob. sprawa VII.6060.45.2024.

Jak więc widać na tym najbardziej znaczącym przypadku, choć nieodosobnionym, obywatele są coraz częściej żywo zainteresowani nie tylko szeroko rozumianymi sprawami publicznymi, ale właśnie finansowym wymiarem prowadzenia spraw publicznych, a więc rzetelnością, celowością czy gospodarnością wydatkowanych środków, których istotnymi wskaźnikami są informacje finansowe, gdyż te w sposób zobiektywizowany obrazują gospodarowanie środkami publicznymi.

Nie budzi więc moich wątpliwości, że cele normatywne, jakie wypełnia projektowana ustawa są rzeczywiste i uzasadnione, podobnie jak praktyczna potrzeba obywateli, której rozwiązanie to słusznie wychodzi naprzeciw. **Wątpliwości budzi natomiast to, czy wymienione wyżej cele nowelizacji, mając na uwadze obecne brzmienie projektowanych przepisów, mają szansę zostać osiągnięte.**

## **II. Zmiana wysokości progu kwotowego dotyczącego ujawnianych informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP**

W obecnym kształcie projektowanych przepisów podniesiony został próg wartości umowy (od kwoty 500 złotych do kwoty 10 000 zł), po przekroczeniu którego ma ona podlegać obowiązkowi opublikowania w rejestrze.

Ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje, że **celem wprowadzenia progu kwotowego wartości umowy większej albo równej 10 000 zł** (dalej: próg kwotowy) w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: Centralny Rejestr Umów JSFP), o którym mowa w projektowanym art. 34a ust. 1

pkt 2<sup>11</sup>, **jest zapewnienie spójności z już obowiązującymi wymaganiami**, w tym w zakresie dokumentowania zakupu środków trwałych **oraz zmniejszenie kosztów organizacyjnych dla jednostek sektora finansów publicznych** (dalej: JSFP). Z uzasadnienia projektu ustawy wynika też, że zaproponowany przez projektodawcę próg kwotowy jest kompromisem między odmiennymi oczekiwaniami różnych stron tj. JSFP a organizacjami społecznymi.

Należy podkreślić, że w praktyce większość umów zawieranych przez jednostki nie przekracza progu 10 000 zł. Przekonanie to opieram na szerszych doświadczeniach, niż te, które mogę przedstawić w oparciu o prace mojego Biura<sup>12</sup>. Przeprowadzone analizy wskazują<sup>13</sup>, że w średniej wielkości miastach jedynie kilkanaście procent umów przekracza tę kwotę. Na przykład, w mieście Oleśnica aż 84% umów oraz wydatków w ich rejestrze umów nie osiąga progu 10 000 zł. Proporcje te mogą być jeszcze wyższe w mniejszych miejscowościach, przy czym nawet w dużych miastach blisko połowa umów może nie przekraczać wskazanej kwoty<sup>14</sup>. W konsekwencji projektowana zmiana może ujemnie wpływać na fundamentalne założenia dotyczące funkcjonowania tego narzędzia. **W przypadku wielu samorządów oraz mniejszych instytucji, ustalenie progu na poziomie 10 000 zł może prowadzić do sytuacji, w której większość umów nie zostanie objęta obowiązkiem publikacji.**

---

<sup>11</sup> Zgodnie z aktualnym brzmieniem projektowanego przepisu, kierownik jednostki sektora finansów publicznych udostępnia i aktualizuje w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, informacje o umowie zawartej przez jednostkę sektora finansów publicznych lub na jej rzecz, jeżeli m.in. wartość umowy jest większa albo równa 10 000 zł, przy czym wartość ta stanowi całkowitą wartość umowy bez podatku od towarów i usług uwzględniającą wartości opcji oraz wznowień oraz wartość ustaloną z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania umów – w przypadku gdy umowa została zawarta na czas nieoznaczony.

<sup>12</sup> <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art41764631-ekonomisci-centralny-czy-ukryty-rejestr-umow>, dost.: 09.04.2025 r.

<sup>13</sup> S. Dudek, M. Grygo, „Komentarze i Analizy IFP: 1/2025”, Instytut Finansów Publicznych, [https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2025/01/KiA-1\\_2025-Badanie-CRU.pdf](https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2025/01/KiA-1_2025-Badanie-CRU.pdf), dost.: 09.04.2025 r.

<sup>14</sup> Ibidem.

Z tej perspektywy projektowane rozwiązanie może okazać się wadliwe w tym sensie, że pozwoli jedynie w niewielkim zakresie na realizację przyświecającego projektodawcy celu, jakim było zapewnienie w wyższym stopniu urzeczywistnienia zasady jawności finansów publicznych.

Powyższej oceny nie zmienia fakt, że projektodawca przewidział możliwość publikowania informacji także o umowach, których wartość jest niższa niż 10 000 zł. Decyzję o upublicznieniu informacji o takich umowach (opiewających nawet na symboliczną kwotę 1 grosza) będzie podejmował kierownik JSFP, który przy realizacji tej opcji uwzględniać będzie stopień przygotowania organizacyjnego kierowanej przez niego jednostki do realizacji nakładanego obowiązku. Tym samym projektodawca przewiduje, że JSFP będą miały możliwość, a nie obowiązek, publikowania informacji o umowach o wartości poniżej 10 000 zł.

### **III. Zakres innych informacji o umowie podlegających udostępnieniu w Centralnym Rejestrze Umów JSFP**

Pragnę wskazać na wątpliwości odnoszące się do projektowanego art. 34a ust. 9, zgodnie z którym w Centralnym Rejestrze Umów JSFP mogą być udostępniane i aktualizowane inne informacje o umowie, niż określone w ust. 7 tego przepisu. Do informacji określonych na poziomie ustawowym w projektowanym art. 34a ust. 7 projektodawca zalicza m.in. numer umowy – o ile taki numer nadano; datę zawarcia umowy; okres, na jaki umowa została zawarta; oznaczenie stron umowy; wskazanie ogólnego przedmiotu umowy czy wartość umowy. Jednocześnie projektowany art. 34bb pkt 3 przewiduje, że Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, zakres informacji o umowie, które mogą być udostępniane i aktualizowane na podstawie art. 34a ust. 9.

Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu, możliwość wprowadzania innych fakultatywnych informacji będzie uzależniona od funkcjonalności systemu teleinformatycznego (pól fakultatywnych), w którym będzie udostępniany Centralny

Rejestr Umów JSFP. Informacja o możliwości wprowadzania dodatkowych informacji będzie podana do publicznej wiadomości w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie projektowanego art. 34bb pkt 3 u.f.p.

Dostrzegając, że projektowane rozwiązanie ma na celu umożliwienie zapewnienia jeszcze szerszej transparentności w obszarze dysponowania środkami publicznymi, należy wskazać, że jego obecny kształt może stwarzać pole do potencjalnych nadużyć w kontekście poszanowania prywatności jednostki. Warto podkreślić, że w celu zapewnienia właściwej ochrony danych osobowych – stosownie do zasady poufności i integralności – ustawodawca powinien wykonać względem projektowanego rozwiązania tzw. test prywatności, tzn. ocenę skutków dla ochrony danych osobowych (art. 35 ust. 1 i 10 rozporządzenia 2016/679<sup>15</sup>), z uwzględnieniem ochrony danych w fazie projektowania oraz domyślnej ochrony danych (art. 25 ust. 1 i 5 rozporządzenia 2016/679).

W konsekwencji rozważenia wymaga konieczność doprecyzowania ww. regulacji, tak by jednoznacznie wynikało z nich, że niedopuszczalne jest takie poszerzenie publikowanych informacji o umowie, które stanowi nieproporcjonalną i nieuzasadnioną celami ustawy ingerencję w prywatność jednostki.

Mając na względzie powyższe, przekazuję Panu Ministrowi uwagi do projektu ustawy stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), z uprzejmą prośbą o ich uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych.

---

<sup>15</sup> 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) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie 2016/679).

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/