

# PUBLICZNY REJESTR UMÓW

[www.fb.com/PublicznyRejestrUmow](http://www.fb.com/PublicznyRejestrUmow)

Warszawa, 8 sierpnia 2015 roku

prof. Irena Lipowicz  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
Plac Krasińskich 2/4/6  
00-951 Warszawa

dr Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
Plac Krasińskich 2/4/6  
00-951 Warszawa

Szanowni Państwo,

Kieruję do Państwa niniejszą petycję stosownie do treści artykułu 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który przesądza, że możliwość zgłaszania petycji, skarg i wniosków do organów administracji publicznej stanowi konstytucyjne prawo obywatela.

Wnoszę o rozbudowanie prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich Biuletynu Informacji Publicznej poprzez zamieszczenie w nim rejestrów umów, to jest powszechnie dostępnych zestawień w formie tabeli podlegającej bieżącej aktualizacji w okresie miesiąca i zawierającej podstawowe informacje o wszystkich umowach zawieranych przez wszystkie komórki organizacyjne Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. W tych rejestrach umów powinny się znaleźć co najmniej następujące rubryki: (i) data zawarcia umowy, (ii) przedmiot umowy, (iii) podmiot, z którym zawarto umowę, (iv) wartość umowy, (v) okres obowiązywania umowy, (vi) komórkę Sądu z jakiej działalnością wiąże się zawarcie umowy, (vii) numer NIP/REGON/KRS w przypadku przedsiębiorców.

Pragnę wskazać, że udostępnienie takich rejestrów wpisywałoby się w ogólny nurt zwiększenia przejrzystości i jawności działania organów administracji, pozytywnie wpływało na relacje z obywatelami, a także budowało zaufanie obywateli do Sądu jako organu szanującego zasady przejrzystości. Ostatecznie zapewniałoby pełniejsze realizacje prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, o którym stanowi art. 61 Konstytucji RP.

Przyłączając się do tego nurtu chciałbym przekonać, aby podjąć działania, aby każdy miał dostęp

do informacji o wydatkach ze środków publicznych. Najlepiej, aby była ona uzupełniana na bieżąco i widoczna dla wszystkich w Internecie. Już Max Weber wspominał o zachowaniach ułatwiających budowanie zaufania. Wśród nich wymieniał: uczciwość, rzetelność i dotrzymywanie zobowiązań. Jawność jest ich nieodzowną częścią. A samo **zaufanie społeczne jest w Polsce zdecydowanie zbyt niskie, choć bardzo potrzebne do dalszego rozwoju.**

Umożliwienie realizacji prawa do informacji publicznej w tak istotnej sferze, jak informacja na temat finansów publicznych, stanowi wykonanie fundamentalnego postanowienia Konstytucji RP, tj. art. 4 Konstytucji, wedle którego władza zwierzchnia w RP należy do Narodu. Uniemożliwienie względnie utrudnianie dostępu do tego typu informacji obywatelom należy oceniać w kategoriach działań godzących w podstawy ustroju.

Systematyczne publikowanie stale aktualnego rejestru umów w Biuletynie Informacji Publicznej wpłynie na jakość debaty publicznej, ponieważ zainteresowany obywatel będzie mógł w każdym przypadku sprawdzać oraz odnosić się do konkretnych wydatków instytucji publicznej. Pozwoli to również na uniknięcie w wielu przypadkach wątpliwości co do racjonalności wydatków oraz ich wysokości. Z tego też względu docelowo rejestr winien zawierać informacje o wszystkich wydatkach dokonywanych przez Urząd.

Jest to szczególnie istotne wobec notorycznie pojawiających się publikacji, także w mediach o ogólnopolskim zasięgu oddziaływania. Znajdują one poklask wśród niektórych środowisk, które śmiało insynuować naruszenia przepisów prawa np. podczas zawierania umów z sędziami, prokuratorami na obsługę RPO. To postępowanie może podważać autorytet urzędu, a – z całą pewnością – musi wynikać z niezrozumienia postępowania Rzecznika.

Nadto wskazuje, że opublikowanie takiego rejestru winno wiązać się z możliwością jego przeszukiwania. Niezbędnym elementem tego rozwiązania jest wyszukiwarka. Inaczej upublicznienie tych informacji nie będzie przynosiło oczekiwanych rezultatów, ponieważ trudno będzie dotrzeć do informacji umieszczonych w takim rejestrze. Biorąc pod uwagę rozwój technologii i dostępności różnych rozwiązań wprowadzenie takich możliwości nie wiąże się z wysokimi kosztami.

Zrealizowanie postulatów niniejszej petycji nie powinno rodzić trudności, zważywszy na moje doświadczenie z powszechną praktyką administracji. Potwierdza ona, że nie ma żadnych przeszkód do upublicznienia takich danych. Zgodnie z odpowiednimi przepisami oraz procedurami wewnętrznymi, wszystkie urzędy rejestrują umowy, często w formie elektronicznej, więc obecnie chodzi o ujawnienie tego rejestru i jego bieżąco aktualizacje w BIP.

Włączenie publikowania rejestru umów do działań systematycznych zmniejsza koszty działania administracji, usprawnia prace urzędników, którzy w takim razie nie muszą odpowiadać na składane coraz częściej przez obywateli wnioski, buduje zaufanie obywatela do państwa, co jest elementem konstytucyjnego postulatu demokratycznego państwa prawnego i może być rozpatrywane również w kategoriach tworzenia dobrych praktyk w administracji rządowej.

Wiele Urzędów już opublikowało takie rejestry umów. Przykładowo Urząd Miasta Warszawa<sup>1</sup>,

---

1 [http://bip.warszawa.pl/Menu\\_przedmiotowe/ogloszenia/umowy/default.htm](http://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/umowy/default.htm)

Urząd Miasta w Szczecinie<sup>2</sup>, Starostwo Powiatowe w Wadowicach<sup>3</sup>, Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski<sup>4</sup>, Lubelski Urząd Wojewódzki<sup>5</sup>, Urząd Miejski w Gliwicach<sup>6</sup>, Urząd Miejski w Gdańsku<sup>7</sup>. Łącznie ponad 150 instytucji z całej Polski.

Wyroki sądowe potwierdzają brak przeszkód do publikowania takich danych, a wręcz jednoznacznie wskazują na obowiązek ich udostępniania. Pragnę zwrócić na tylko niektóre z wyroków, które moim zdaniem uzasadniają niniejszą petycję.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2014 roku w sprawie sygn. akt. II SAB/Wa 740/13 wobec Prezesa Rady Ministrów w którego uzasadnieniu wskazano: *Zatem żądana przez skarżącego informacja dotycząca umów zawartych w 2013 r. co do przedmiotu zamówienia, wartości umowy (netto, brutto), rodzaju trwania umowy (od, do), daty zawarcia, nazwiska i imienia wykonawcy/osoby reprezentującej firmę/instytucję, nazwy firmy/instytucji, jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i wymieniony miał prawo się o nią zwrócić.*

Powtórzone w kolejnym wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 roku wobec Prezesa Rady Ministrów w sprawie sygn. akt. II SAB/Wa 168/14: *Przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy stanowi, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy). Zauważyć należy, iż racjonalny Ustawodawca nie wprowadził rozróżnienia na rejestry wewnętrzne, porządkujące prace komórek organizacyjnych, czy też zewnętrzne. W przepisie tym jest mowa wyłącznie o prowadzeniu rejestrów. Skoro tak, to żądana przez skarżącego informacja, dotycząca udostępnienia rejestrów umów, prowadzonych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 2012 i 2013, stanowi informację publiczną.*

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 04 marca 2014 roku w sprawie sygn. akt. II SAB/Wa 693/13 wobec Ministra Spraw Zagranicznych wskazał: *Tak więc w zainteresowaniu skarżącego pozostawało uzyskanie między innymi informacji o nazwach podmiotów – kontrahentów MSZ (komparycja umowy) oraz informacji o danych osób ze strony MSZ (imię i nazwisko) odpowiedzialnych za zawarcie danej umowy, w tym osób ją opiniujących. Uczynienie przez organ powyższych danych przedmiotem anonimizacji, bez zachowania formy decyzji, w sytuacji gdy dane te stanowią także żadaną informację – stanowi naruszenie przez organ ustawy o dostępie do informacji publicznej, na co trafnie wskazuje skarżący oraz uczestnik postępowania.*

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2014 roku w sprawie sygn. akt. II SAB/Wa 426/14 wobec Ministra Finansów, gdzie Sąd stwierdził: *Wskazać tu także należy, iż umowy i porozumienia których jedną ze stron jest Ministerstwo Finansów niewątpliwie stanowią informację publiczną albowiem dotyczą wydatkowania publicznych środków w celach publicznych. Zatem informacje o takich elementach tych umów i porozumień jak: podmiot i tryb zawarcia umowy, data*

2 [http://bip.um.szczecin.pl/umszczecinbip/chapter\\_50829.asp](http://bip.um.szczecin.pl/umszczecinbip/chapter_50829.asp)

3 [http://www.wrotamalopolski.pl/root\\_BIP/BIP\\_w\\_Malopolsce/powiaty/root\\_wadowicki/przedmiotowe/Rejestry/Gdzie+1+jak+zalawic+sprawy/rejestr+umow/](http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/powiaty/root_wadowicki/przedmiotowe/Rejestry/Gdzie+1+jak+zalawic+sprawy/rejestr+umow/)

4 <http://bip.rbip.wzp.pl/cru>

5 <http://umwl.bip.lubelskie.pl/?id=62&p1=szczegoly&p2=694613>

6 [http://bip.gliwice.eu/informacje\\_publiczne/rejestr\\_umow](http://bip.gliwice.eu/informacje_publiczne/rejestr_umow)

7 <http://www.gdansk.pl/bip/raporty-publicacje?umowy=tak>

zawarcia umowy, numer umowy, okres obowiązywania umowy, strona umowy, wartość umowy stanowią także informacje publiczną. Cechę tą mają również żądane przez skarżącego informacje: o dacie zrealizowania umowy bez zastrzeżeń z dniem upływu gwarancji i rękojmi, dacie wszczęcia postępowania, dacie zakończenia postępowania sądowego.

Można także zwrócić uwagę na wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2014 roku w sprawie sygn. akt. II SAB/Wa 68/14 wobec Ministra Zdrowia, gdzie Sąd ustalił, że odpowiedź udzielona wnioskodawcy o formę prowadzenia rejestrów umów stała w absolutnej sprzeczności z materiałami, które jako akta administracyjne, zostały dołączone do skargi i przesłane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Natomiast w wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2015 roku w sprawie sygn. akt. II SAB/Wa 881/14 wobec Ministra Skarbu Państwa stwierdzono rażące naruszenia prawa, albowiem Organ przedmiotowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej otrzymał w dniu 21 sierpnia 2013 r., zaś żądanej informacji udzielił Karolowi Bregule dopiero pismem z dnia 24 września 2014 r. a zatem po okresie ponad jednego roku i jednego miesiąca o dacie jej zażądania.

Wskazać trzeba dodatkowo, że przepisy ustawy o finansach publicznych przesądzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej - tak art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 5 lit. a) *W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...)* Rozumienie więc jawności w kontekście budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej postulatywna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej. Aktualna FinPublU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych. (Ustawa o finansach publicznych. Komentarz red. prof. dr hab. Paweł Smoleń, Rok wydania: 2012, Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie: 1 poprawione – komentarz do art. 33).

Jawność finansów publicznych ma szczególny charakter na co zwraca uwagę Cezary Kosikowski w publikacji „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych”: *Środki publiczne w większości pochodzą od obywateli. Państwo powinno więc ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także i to, na finansowanie jakich wydatków dochody te są wystarczające. Dla obywateli, a zwłaszcza dla ich postawy w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych, nie jest obojętnym to, w jaki sposób jest rozłożony ciężar danin publicznych oraz w jaki sposób państwo gospodaruje wpływami z tego tytułu. Obywatele chcą także wiedzieć, ile kosztuje ich utrzymanie państwa i jego aparatu oraz to, w jaki sposób są dzielone wydatki publiczne dotyczące także celów (konsumpcja zbiorowa i indywidualna). Społeczeństwo pragnie również wiedzieć, czy aparat władzy publicznej potrafi planować, organizować, zarządzać i kontrolować gospodarowanie środkami publicznymi. Jawność i przejrzystość finansów publicznych staje się zatem narzędziem oceny systemu sprawowania władzy publicznej. Ocena ta jest zaś potrzebna, ponieważ to społeczeństwo dokonuje bezpośredniego lub pośredniego wyboru władzy*

*publicznej. Jawność i przejrzystość finansów publicznych ma także znaczenie wychowawcze. Władzy publicznej nakazuje postępowanie uczciwe i profesjonalne oraz zgodne z interesem społecznym. Natomiast społeczeństwu pozwala na zwiększenie zainteresowania życiem publicznym i uczestniczeniem w nim.*

Aktualne orzecznictwo sądów wyraźnie wskazuje, że nie można z umów udostępnianych przez instytucje publiczne wyłączać imion i nazwisk. Potwierdza to przykładowo wyrok NSA z dnia 04 lutego 2015 roku w sprawie sygn. akt. I OSK 531/14: *Odnosząc się do kwestii zanonimizowania udostępnionych informacji, Naczelny Sąd Administracyjny pragnie zaznaczyć na wstępie, że – istotnie – w aktualnym i jednolitym orzecznictwie przyjmuje się, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej – i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (zob. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. o sygn. akt I CSK 190/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 67; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA). Pogląd ten jest podzielany także przez skład orzekający w niniejszej sprawie jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm.*

Z powyższych względów powyższy wniosek jest racjonalny, a zatem zasługuje na niezwłoczne pozytywne uwzględnienie, o co niniejszym wnoszę.