

Czasopismo Kół Naukowego Prawa Finansowego

nr 2/2015 (3)
ISSN 2391-6451

FISKUS



Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

Czasopismo Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS

Opiekun naukowy:

prof. zw. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Zespół redakcyjny:

Wojciech Bożek

Ewa Kowalewska

Paweł Mańczyk

Projekt okładki i skład:

Paweł Mańczyk

Opiekun KN PF FiskUS:

Ewa Kowalewska

ekowalewska@mec.univ.szczecin.pl

Członkowie KN PF FiskUS:

Adrianna Ogonowska – prezes

Ostap Hel (członek zarządu)

Adrianna Jerzyk

Paulina Klepacka

Jakub Kosior (członek zarządu)

Magdalena Krzyżanowska

Paweł Kupczak

Ola Michaluk

Norbert Piwoński

Joanna Stańko (członek zarządu)

Izabela Stasiuk

Piotr Syta

Bartosz Wilk

Michał Wojna

Dominika Wróblewska

Wydawca:

Koło Naukowe Prawa Finansowego FiskUS

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

ul. Narutowicza 17a 70-240 Szczecin

wpiaus.pl/fiskus

fiskus@mec.univ.szczecin.pl

ISSN 2391-6451

Szczecin 2015, Wydanie I

Nakład 40 egz. Ark. wyd. 2,6; ark. druk. 2,8.

Szymon Osowski

Bartosz Wilk

Publikowanie rejestrów umów cywilnoprawnych, związanych z wydatkowaniem środków publicznych, jako współczesny przejaw jawności finansów publicznych

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie wybranych problemów prawnych odnoszących się do udostępniania i publikacji rejestrów umów cywilnoprawnych, związanych z wydatkowaniem środków publicznych⁵⁸.

Poruszona w opracowaniu problematyka jest aktualna i zyskuje na znaczeniu wskutek coraz częstszego publikowania ww. rejestrów⁵⁹ oraz dostrzegalnego wzrostu zaangażowania społecznego na rzecz zwiększania dostępności tych informacji⁶⁰.

Opisane wyżej zjawisko społeczne⁶¹ skłania do postawienia pytania o współczesne rozumienie zasady jawności finansów publicznych, jawności gospodarowania środkami publicznymi, czy też dostępności informacji publicznych. Należy zwrócić uwagę na to, że w społeczeństwie informacyjnym coraz większe znaczenie ma swobodna dostępność

⁵⁸ Rejestry te będą określane w niniejszym opracowaniu jako „rejestry umów”.

⁵⁹ Wykaz rejestrów umów – z wyszczególnieniem lat, w których dany podmiot zdecydował się na upublicznienie rejestru, można znaleźć na stronie: <http://dostep.jawne.info.pl/dip/wykaz-rejestry-umow> (data dostępu: 26.04.2015).

⁶⁰ Zob. per exemplum, <http://www.dziennikbaltycki.pl/artykul/3748917,sopot-nie-chce-stworzyc-publicznego-rejestru-umow-dlaczego,id,t.html>; (data dostępu: 29.04.2015); <http://www.kurierlubelski.pl/artykul/3511075,lubelski-ratusz-bedzie-prowadzil-na-stronie-internetowej-rejestr-zawieranych-umow,id,t.html?cookie=1>, (data dostępu: 29.04.2015); <http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/3272392,pierwsze-malopolskie-samorzady-ujawniaja-komu-i-za-co-placa,id,t.html?cookie=1> (dostęp: 29.04.2015).

⁶¹ Jedną z pierwszych takich inicjatyw był wniosek redakcji czasopisma Nowa Wieś w gminie Kęty, która zwróciła się do Burmistrza Gminy Kęty z wnioskiem w rozumieniu art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), zwana dalej: „KPA”, o opublikowanie rejestru umów - http://informacjapubliczna.org.pl/49,815,_inspirujaca_moc_jednego_wyroku_sadowego_.html (data dostępu: 26.04.2015).

informacji publicznych⁶², której jedną z form jest m.in. dostępność informacji publicznych w Internecie.

Uwagi wstępne

Rejestry umów nie zostały normatywnie zdefiniowane (określa się je jako „centralne rejestry umów”⁶³, „rejestr wydatków”⁶⁴, „wykaz umów cywilnoprawnych”⁶⁵, „rejestr umów”⁶⁶, *etc.*). Przedmiotem analizy autorów niniejszego opracowania nie są aspekty formalne związane z procedurą prowadzenia rejestrów umów, bowiem jest to zagadnienie związane z dziedziny rachunkowości, lecz zagadnienie publikowania ww. rejestrów, przez co stwarza się nieokreślonej liczbie podmiotów możliwość zapoznania się z ich treścią.

Warto zauważyć, że publikowanie rejestrów umów może odbyć się w dwojaki sposób. Po pierwsze, mogą to uczynić podmioty, które zawierają umowy cywilnoprawne, wykorzystując przy tym środki publiczne. Po drugie, rejestry te mogą być publikowane przez inne osoby i inne podmioty – zwłaszcza organizacje pozarządowe⁶⁷ – którzy czynią to w ramach uprawnień zagwarantowanych w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁸ i art. 54 Konstytucji RP⁶⁹.

⁶² Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii (skarga nr 39534/07). Sprawa dotyczyła odmowy udostępnienia skarżącemu stowarzyszeniu decyzji, wyrażających zgodę na transakcję gruntami rolnymi i leśnymi. W uzasadnieniu, w części dotyczącej stwierdzenia naruszenia art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, stwierdzono: „Trybunał uważa, że jest rzeczą zaskakującą, iż żadne z decyzji podjętych przez Komisję nie zostały opublikowane, w elektronicznej bazie danych bądź też w jakiegokolwiek innej formie. W konsekwencji, znaczna część przewidywanych trudności, na jakie powołała się Komisja w uzasadnieniu odmowy dostarczenia skarżącemu kopii szeregu wydanych na przestrzeni kilku lat decyzji stanowiła w istocie efekt podjętej przez Komisję decyzji o niepublikowaniu swoich rozstrzygnięć”.

⁶³ Tak, per exemplum, Gmina Klucze (http://www.gmina-klucze.pl/centralny_rejestr_umow.html, data dostępu: 26.04.2015).

⁶⁴ Tak: Urząd Miasta Gdańska (<http://www.gdansk.pl/bip/raporty-publicacje?umowy=tak>, data dostępu: 26.04.2015).

⁶⁵ Gmina Zielonka (<http://bip.zielonka.pl/index.php?wiad=8346>, dostęp: 26.04.2015).

⁶⁶ Tak czyni Gmina Miasto Szczecin (http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/chapter_50899.asp, data dostępu: 26.04.2015).

⁶⁷ Stowarzyszenie Szczecinianie Decydują opublikowało rejestry umów cywilnoprawnych, zawartych przez spółki komunalne, uzyskując te rejestry w drodze odpowiedzi na skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej (zob. http://www.szczecinianiedecyduja.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=102:dotad-tylko-7-z-20-rejestrow-umow-zawieranych-przez-spolki&catid=16&Itemid=151, dostęp: 26.04.2015).

⁶⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

⁶⁹ Prawo do informacji publicznej należy uznać za przejaw wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Do takich wniosków w 1996 r. doszedł Naczelny Sąd Administracyjny – ośrodek zamiejscowy w Łodzi w wyroku z dnia 6 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Ł 2722/95, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: „CBOSA”): „Prawo do informacji wynika jednak z szerszego prawa do wyrażania opinii, ustanowionego w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...). Prawo do uzyskiwania informacji jest zatem – w ujęciu

W pierwszej kolejności należy przeanalizować podmiotowy zakres publikacji omawianych rejestrów, tj. ustalić, jakie podmioty mogą publikować rejestry zawieranych przez nie umów cywilnoprawnych, związanych z wydatkowaniem środków publicznych. Z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że zakresem prawa do informacji publicznej objęte są informacje o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że zakresem konstytucyjnego uprawnienia do uzyskiwania informacji publicznych objęte są nie tylko władze publiczne, ale także inne podmioty, które, pomimo tego, że nie znajdują się w strukturze władzy publicznej, to wykonują zadania tej władzy oraz gospodarują mieniem publicznym. Będą to np. organizacje pozarządowe czy spółki prawa handlowego (nie tylko jednoosobowe spółki jednostki samorządu terytorialnego czy Skarbu Państwa), które spełniają przesłankę „władczą” oraz przesłankę „majątkową”. Ta ostatnia pozwala ustalić, że zasadzie jawności podlega wydatkowanie środków publicznych (środków jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa).

Krąg podmiotów, które mogą publikować rejestry zawieranych przez nie umów cywilnoprawnych, na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷⁰ wynika z pojęcia podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Katalog tych podmiotów określony został w art. 4 ust. 1 i 2 UDIP. Przepis ten wymienia obok organów władzy publicznej także państwowe (samorządowe) osoby prawne, państwowe (samorządowe) jednostki organizacyjne, jak i inne osoby i jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których jednostki samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego lub zawodowego, lub też Skarb Państwa mają pozycję dominującą.

Chcąc oprzeć się na reprezentatywnej egzemplifikacji można wskazać, że rejestry zawieranych umów cywilnoprawnych, związanych z angażowaniem środków publicznych, mogą publikować: Prezydent RP (organ władzy publicznej), minister (centralny organ administracji rządowej), komunalne spółki prawa handlowego, jednostki budżetowe gminy (np. ośrodki sportu i rekreacji czy domy kultury – o ile ich organy zarządzające zostały

Konwencji, elementem szerszego prawa do swobodnego wyrażania opinii. (...) Aby móc racjonalnie podejmować decyzje, mieszkańcy gminy powinni znać działalność organów gminy w różnych jej aspektach”.
⁷⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.), zwana dalej: „UDIP”.

uprawnione do zawierania umów w imieniu jednostki samorządu terytorialnego), czy też organizacje pozarządowe – o ile zawarcie takiej umowy faktycznie nastąpiło.

Zasada jawności finansów publicznych

Fundamentalną zasadą prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi jest wyrażona w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷¹ jawność gospodarki środkami publicznymi (art. 33 ust. 1 UFP). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jawność finansów publicznych to sytuacja „w której obywatele i instytucje powołane do kontroli władzy publicznej mają swobodny dostęp do danych o gospodarce środkami publicznymi”⁷². Przy czym, wyklucza się w zasadzie możliwość wyłączenia jawności umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy (art. 35 UFP), gdyż zasadą jest, że w drodze umów cywilnoprawnych nie można zmieniać zakresu uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa publicznego.

Na gruncie UFP umowy cywilnoprawne, których przedmiot angażuje środki publiczne, mogą zawierać nie tylko jednostki sektora finansów publicznych⁷³, ale także inne podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Do tej ostatniej grupy podmiotów zastosowanie będą miały przepisy UFP – w tym wysłowiona w art. 33 ust. 1 UFP zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi. Wynika to bowiem z postanowienia art. 4 ust. 1 pkt 2 UFP⁷⁴. Konkludując, stwierdzić można, że nie tylko jednostki sektora finansów publicznych mogą zawierać umowy cywilnoprawne, związane z wydatkowaniem środków publicznych, co z kolei implikuje uznanie, że rejestry tych umów mogą być publikowane zarówno przez jednostki sektora finansów publicznych, jak i przez inne podmioty, które wykorzystują środki publiczne.

Biorąc pod uwagę przepisy UFP można wyszczególnić dwa ujęcia zasady jawności: formalne i materialne⁷⁵. Z ujęciem formalnym wiążą się określone obowiązki informacyjne po stronie organów państwa (*per exemplum* obowiązek zapewnienia jawności debat

⁷¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), dalej jako: „UFP”.

⁷² A. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Warszawa 2002, s. 40.

⁷³ Jednostki sektora finansów publicznych zostały wymienione w art. 9 UFP.

⁷⁴ Wskazana jednostka redakcyjna stanowi o tym, że przepisy UFP stosuje się, oprócz jednostek sektora finansów publicznych, także do innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub gospodarują tymi środkami.

⁷⁵ Por.: L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 151.

budżetowych, obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji o określonych finansach)⁷⁶.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotniejszy jest materialny aspekt jawności finansów publicznych, który realizuje się w możliwości „faktycznego poznania i zrozumienia procesów składających się na finanse publiczne”⁷⁷. W tym aspekcie istotne znaczenie ma tryb realizacji konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, który został uregulowany w UDIP.

Warte zauważenia jest to, że – w klasycznym ujęciu – jawność finansów publicznych oznacza publiczną dostępność ogólnych informacji o stanie finansów publicznych. Jest to możliwe dzięki dostępności dokumentów takich jak np. budżet jednostki samorządu terytorialnego, sprawozdania z wykonania budżetu, uchwał dotyczących gospodarowania mieniem jednostki samorządu terytorialnego, *etc.*

Dla realizacji zasady jawności finansów publicznych istotne znaczenie ma art. 8 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 UDIP, zgodnie z którymi na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej podmiotów zobowiązanych muszą znajdować się informacje dotyczące „majątku publicznego”. Bezsprzecznie do tej kategorii można zaliczyć informacje związane z wydatkowaniem środków publicznych, które mogą być prezentowane w formie rejestru umów. Podkreślić jednak należy, że UDIP nie wymaga takiej formy publikowania informacji o majątku publicznym.

W kontekście społecznego zaangażowania na rzecz zwiększania dostępności istotne znaczenie ma art. 8 ust. 3 zd. 2 UDIP. Zgodnie z tym przepisem podmioty zobowiązane mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej⁷⁸ inne informacje od tych, których udostępnianie w ten sposób jest obligatoryjne. Konweniuje z tym § 11 ust. 1 pkt 5 lit. b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁷⁹, w którym wskazano, że strony BIP mogą zawierać także informacje, których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informacje.

Dla obywatela, który nie posiada odpowiedniej wiedzy ekonomicznej, informacje ogólne, których obowiązek publikowania wynika z UFP, mogą nie stanowić wystarczająco

⁷⁶ Obowiązki te są uregulowane m.in. w art. 34 oraz art. 36-38c UFP.

⁷⁷ Tamże, s. 151.

⁷⁸ Dalej jako: „BIP”.

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 18 stycznia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 10, poz. 68 ze zm.).

klarownego obrazu stanu finansów publicznych, co byłoby sprzeczne z celem, jakiemu przyświeca zasada jawności finansów publicznych. Ponadto, wydaje się ona niewystarczająca dla oceny bieżącej działalności władz publicznych. Wiedza o konkretnych wydatkach – ich przeznaczeniu, kwocie i podmiocie, do którego trafiają – pozwala na rzeczywiste analizowania finansów publicznych.

Analiza fachowych opracowań poświęconych omawianym zagadnieniom uzasadnia, zdaniem autorów, potrzebę dalszych pogłębionych badań różnych przejawów respektowania zasady jawności finansów publicznych, w tym oceny społecznej aktywności w kontekście dostępności informacji o zawieranych umowach. Obserwacja działań na rzecz ujawniania rejestrów umów skłania z kolei autorów do wysunięcia dwóch wniosków. Pierwszy z nich związany jest ze wzrostem rzeczywistego zainteresowania mieszkańców działaniem władz (najczęściej władz samorządowych), a przede wszystkim konkretnymi wydatkami. Drugi natomiast dotyczy publicznej dyskusji o informacjach, ujawnionych w opublikowanych rejestrach umów. Opublikowanie rejestrów umów sprawia, że mieszkańcy zaczynają dokonywać oceny adekwatności konkretnych wydatków w kontekście potrzeb i problemów społecznych. Samo ujawnianie rejestrów *de facto* realizuje zatem jeden z celów jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Jawność imion i nazwisk stron umowy cywilnoprawnej w świetle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r.

Asumptem do wzrostu zainteresowania obywateli rejestrami umów, które zawierane są z zaangażowaniem środków publicznych, stał się wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r.⁸⁰. Wyrok ten zapadł po wniesieniu skargi kasacyjnej od wyroku sądu okręgowego, który nakazał udostępnić wnioskodawcy informacje o imionach i nazwiskach osób, które zawarły z jednostką samorządu terytorialnego wskazane przez wnioskodawcę umowy.. Sąd okręgowy wskazał, że prywatność osób fizycznych⁸¹, jako przesłanka do odmowy udostępnienia informacji publicznej, nie zachodziła w niniejszej sprawie, gdyż kontrahenci zawarli umowy z miastem, uzyskując skutkiem tego od miasta zapłatę.

⁸⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. I CSK 190/12, Legalis nr 546154.

⁸¹ Prywatność osoby fizycznej jest przesłanką, która może uzasadniać odmowę udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP. Przepis ten stanowi o tym, że „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy 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”.

Zdaniem sądu przyjęcie odmiennego stanowiska uniemożliwiłoby społeczną kontrolę działalności jednostki samorządu terytorialnego.

Z takim rozstrzygnięciem nie zgodziło się pozwane miasto. Wniosło skargę kasacyjną zaskarżając wyrok sądu okręgowego w całości. Sąd Najwyższy po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej wskazał w uzasadnieniu wyroku, że zaistniały spór dotyczy w gruncie rzeczy relacji pomiędzy dwoma podstawowymi zasadami konstytucyjnymi – prawa do informacji publicznej oraz ochrony życia prywatnego.

Skład orzekający w ww. sprawie zwrócił uwagę, że osoby, które zawierały umowy z gminą, musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Kluczowe w powyższym wyroku było następujące stwierdzenie: „Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 DostInfPubU”.

Analizowany wyrok spotkał się z dużym zainteresowaniem w literaturze przedmiotu, co dodatkowo podkreśla jego istotny charakter⁸². Znaczenie powyższego rozstrzygnięcia sprowadza się do tego, że sąd, jako autorytet orzeczniczy, uznał, iż ujawnienie imion i nazwisk osób, które zawarły z jednostką samorządu terytorialnego umowy cywilnoprawne, nie narusza ich prywatności, wobec tego informacje te mogą być udostępniane bez dokonywania ograniczeń, a zatem podmioty prowadzące rejestry umów zawieranych, mogą je publikować także w zakresie imion i nazwisk kontrahentów⁸³.

Omówione orzeczenie znajduje swój wyraz również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny⁸⁴, wskazując na jawność imion i nazwisk w umowach cywilnoprawnych, zauważył, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona

⁸² S. Gajewski, A. Jakubowski, Wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2012 r. Glosa (aprobująca), „Samorząd Terytorialny”, nr 9, Warszawa 2013, s. 84-90; G. Sibiga, Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 8, s. 59-62.

⁸³ Podkreślić należy, że nie we wszystkich gminach wyrok ten był implementowany na grunt praktycznego stosowania i uznany za podstawę prawnej dopuszczalności ujawniania w publikowanym rejestrze umów imion i nazwisk kontrahentów umowy. W przypadku Gminy Miasta Szczecin wątpliwość tę rozwiązał dopiero wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 października 2014 r. (sygn. akt II SA/Sz 502/14), CBOSA.

⁸⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 531/14, CBOSA.

i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej, a zatem nie podlegają wyłączeniu z uwagi na zasadę ochrony życia prywatnego, o której stanowi art. 5 ust. 2 UDIP. Skład orzekający w omawianym orzeczeniu podzielił ten pogląd „jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm”⁸⁵.

Charakter prawny rejestrów umów cywilnoprawnych, związanych z wydatkowaniem środków publicznych

Warto zasygnalizować, że o ile omówiony wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. rozstrzygał ostatecznie o jawności informacji o imionach i nazwiskach osób, będących stronami umów zawieranych przy wykorzystywaniu środków publicznych, o tyle nie przesądzało w nim, że informacje te – podobnie jak całe rejestry – należy *per se* proaktywnie publikować. Nie było to bowiem przedmiotem ww. sprawy.

Z prawnego punktu widzenia, rejestr umów stanowi treść zamieszczoną w BIP określonego podmiotu, zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Należy mieć na uwadze, że na gruncie UFP są to nie tylko jednostki sektora finansów publicznych, ale także inne podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne.

Biuletyn Informacji Publicznej jest, zgodnie z UDIP, urzędowym publikatorem teleinformatycznym, który musi prowadzić każdy podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej. W przepisach UDIP wskazano⁸⁶ informacje publiczne, które obligatoryjnie muszą być udostępnione przez podmiot zobowiązany w BIP. Inne informacje, niż wskazane w przytoczonym przepisie, mogą (aczkolwiek nie muszą) być publikowane w BIP. Wówczas rozstrzygnięcie o publikowaniu innych informacji publicznych leży w gestii konkretnego podmiotu zobowiązanego.

Rejestry umów cywilnoprawnych nie mieszczą się w ustawowym katalogu informacji publicznej, które muszą być obligatoryjnie publikowane w BIP. Wobec tego zadecydowanie o opublikowaniu rejestrów umów zależy od woli piastuna określonego, konkretnego podmiotu zobowiązanego.

Jak wskazano na wstępie, w ostatnim czasie można zaobserwować coraz częstsze publikowanie przez podmioty zobowiązane rejestrów zawieranych przez nie umów cywilnoprawnych, związanych z wydatkowaniem środków publicznych. Praktyka taka

⁸⁵ Tamże.

⁸⁶ Zob. art. 8 ust. 3 zd. 1 UDIP.

wynika z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, jest to konsekwencja zainteresowania obywateli procesem gospodarowania środkami publicznymi. Osoby, które chcą dowiedzieć się więcej o wydatkach określonego podmiotu, składają do tego podmiotu wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Przedmiotem takiego żądania może być, *per exemplum*, rejestr umów cywilnoprawnych, zawartych przez określony podmiot we wskazanym okresie. Co do zasady, każdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej wiąże się z koniecznością udostępnienia informacji, objętych treścią żądania, w sposób i w formie wskazanych we wniosku⁸⁷. Podmioty, które zawierają umowy cywilnoprawne, angażujące środki publiczne, mogą uwolnić się od obowiązku każdorazowego udostępniania rejestru w związku ze złożonymi wnioskami. Zgodnie z art. 10 ust. 1 UDIP, informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP, jest udostępniana na wniosek⁸⁸. Udostępnienie informacji w BIP wyklucza zatem obowiązek udostępnienia informacji publicznej na wniosek, wobec tego, opublikowanie rejestru umów w BIP może ułatwić pracę podmiotom, które takie umowy zawierają.

Z drugiej strony, coraz częstsze publikowanie rejestrów umów wynika z faktu, że piastuni tych podmiotów zdają sobie sprawę z tego, że łatwa dostępność interesujących obywateli informacji publicznych – która pełni istotną rolę przy sprawowaniu społecznej kontroli – pozostaje w zgodzie z ich interesami. Jawność informacji wpływa konstruktywnie na legitymizację działań tych podmiotów oraz przyczynia się do wzrostu zaufania do danej instytucji⁸⁹. Rejestry umów publikują także podmioty, które chcą realizować standardy transparentnego działania.

Można spotkać się z przypadkami podmiotów, które rejestr umów publikują nie w BIP, lecz na „zwykłej” stronie internetowej⁹⁰. Pozytywnie ocenić można – z punktu widzenia realizacji zasady jawności finansów publicznych – publikowanie rejestru umów

⁸⁷ Może to się wiązać z przedsięwzięciem przez podmiot, do którego zwrócono się z wnioskiem, różnych czynności, zmierzających do udostępnienia tej samej informacji. Przykładowo: wnioskodawca A zażądał udostępnienia rejestru umów, zawartych w 2014 r., w formie zeskanowanych dokumentów, w drodze przesłania rejestru za pośrednictwem poczty elektronicznej. Z kolei, wnioskodawca B, wskazał jako formę udostępnienia kserokopie, które sam odbierze w urzędzie. Wnioski dotyczą zatem tej samej informacji publicznej, ale wobec tego, że wskazano różne formy i sposoby udostępnienia, podmiot zobowiązany będzie musiał przedsięwziąć większą ilość działań.

⁸⁸ W przypadku, gdy wnioskodawca zwróci się o udostępnienie informacji publicznej, która znajduje się w BIP, podmiot zobowiązany powinien tylko wskazać adres strony BIP, na której wnioskodawca znajdzie interesujące go informacje. Nie ma natomiast obowiązku udostępniania ww. informacji w formie i sposób wskazanych we wniosku. Zob. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2010, s. 133.

⁸⁹ S. Osowski, B. Wilk, Jawność jako wyznacznik legitymizacji władz publicznych (w:) Studia nad współczesnymi ruchami społecznymi, A. Wojtaszek (red.), Szczecin 2014, s. 43-58.

⁹⁰ Przykładem może być Gmina Klucze (http://www.gmina-klucze.pl/centralny_rejestr_umow.html, dostęp: 26.04.2015).

przez taki podmiot. Jednakże należy rekomendować zamieszczanie rejestrów umów w BIP. Jest to miejsce przeznaczone do publikowania informacji publicznych, które ułatwia wyszukiwanie informacji oraz opatruje je tzw. metadanymi⁹¹. Ponadto, opublikowanie informacji publicznych w BIP zwalnia dany podmiot z obowiązku udostępniania informacji na wniosek.

Treść rejestrów umów cywilnoprawnych

Publikowane rejestry umów zawierają co do zasady następujące elementy: numer (znak) umowy, datę jej zawarcia, informację o kontrahencie, informację o treści umowy oraz kwotę, na którą opiewa umowa.

Numer (znak) umowy pełni przede wszystkim funkcję porządkującą (podobnie jak informacja o dacie jej zawarcia). Jednakże numery (znaki) umów są nośnikami istotnej informacji. Najczęściej tworzą one ciąg arytmetyczny, przez co należy rozumieć, że kolejnym umowom przypisywane są numery (znaki) zwiększone o 1. Na podstawie analizy numerów (znaków) umów można zweryfikować czy w rejestrze umów zostały udostępnione wszystkie umowy.

Ta reguła nie zawsze jest jednak przestrzegana. Niekiedy kolejno zawierane umowy nie stanowią odpowiednich następujących wartości, wynikających z ciągu arytmetycznego. Może to wynikać z różnych względów, np. z powodu niezawarcia przewidywanej umowy. Istnienie luk w udostępnionych rejestrach nie oznacza zatem *per se*, że nie udostępniono informacji o wszystkich umowach. Jednakże wątpliwości zainteresowanych osób, co do przyczyny takiego stanu rzeczy, mogą być wyjaśnione w odpowiedzi otrzymanej w konsekwencji skierowanego do podmiotu prowadzącego rejestr wniosku o udostępnienie informacji o umowach o sygnaturach (znakach), których brakuje w rejestrze. Jeżeli podmiot zobowiązany odpowie, że takich informacji nie posiada, oznacza to, że luka w rejestrze nie wynika z pominięcia określonych umów, a z powodu niedochowania ciągłości numeracyjnej.

Ponadto, w zakresie imion i nazwisk, które ujawniane są w rejestrach umów, słusznie zauważył Sąd Najwyższy w omówionym wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., że „Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron

⁹¹ Zgodnie z art. 8 ust. 6 UDIP podmioty zobowiązane muszą w BIP – w odniesieniu do udostępnionych informacji publicznych – oznaczyć podmiot, który udostępnia informację, oznaczyć osobę, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść, wskazać osobę, która informację zamieściła, czy w końcu oznaczyć czas wytworzenia informacji i czas jej udostępnienia.

takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe”⁹². Podawanie w rejestrach umów imion i nazwisk kontrahentów kwoty, na którą opiewa umowa oraz informacji o jej treści pozwalają obywatelom uzyskać informacje o tym, do kogo trafiają publiczne środki, a w dalszej kolejności pozwalają na dokonanie oceny tego transferu. Istotna jest zwłaszcza ocena adekwatności przekazywanych środków z jednej strony w odniesieniu do przedmiotu umowy, a z drugiej strony w odniesieniu do publicznego celu, którym realizacja określonej umowy ma służyć.

Nie sposób nie zauważyć, że informacje wynikające z rejestrów umów mają znacznie węższy zakres niż informacje wynikające z treści umowy⁹³. Niektóre podmioty, prowadzące rejestry umów, dostrzegają ten fakt i publikują w rejestrach tzw. skany umów⁹⁴. Jest to bez wątpienia standard, który należy rekomendować. Jeżeli podmioty publiczne nie publikują w rejestrze skanów umów, to muszą się liczyć z tym, że zainteresowane osoby mogą zwrócić się z wnioskiem o jego udostępnienie. Z tego punktu widzenia rejestr umów pełni ważną rolę informacyjną. Dane w nim zawarte mogą zwrócić uwagę mieszkańców na określone umowy (np. ze względu na ich wysokość zobowiązania pieniężnego, stronę lub opis treści), a wiedza, którą nabywają dzięki rejestrowi, pozwala na skierowanie odpowiedniego wniosku o udostępnienie interesującej umowy.

Podsumowanie

Praktyka publikowania rejestrów umów stanowi reakcję na zainteresowanie obywateli informacjami o konkretnych wydatkach, związanych z zaangażowaniem środków publicznych. Z jednej strony zainteresowanie obywateli, z drugiej strony publikowanie rejestrów umów, pozwalają na wysunięcie tezy, iż współczesne pojmowanie zasady jawności finansów publicznych oraz jawności gospodarowania środkami publicznymi wymaga zredefiniowania. Wniosek ten jest w tym zakresie tym bardziej uzasadniony, że użyte w UFP pojęcie jawności gospodarowania środkami publicznymi zastąpiło dotychczasowe pojęcie jawności finansów publicznych, a normatywne określenie

⁹² Wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. I CSK 190/12.

⁹³ W rejestrze umów można niekiedy znaleźć umowę, co do której, per exemplum, opis treści brzmi: „czyszczenie samochodów służbowych”. Dopiero jednak z treści samej umowy wynika, na jaki czas została zawarta umowa, jak często dokonywane jest czyszczenie samochodów oraz jakiej liczby samochodów służbowych to dotyczy.

⁹⁴ Przykładem może być Urząd Miasta Szczecina.

finansów publicznych, o którym mowa w art. 3 UFP jest szersze od pojęcia „gospodarowanie środkami publicznymi”.

Dostrzegalny jest również wzrost społecznego zainteresowania informacjami o konkretnych, poszczególnych wydatkach czynionych ze środków publicznych, czego emanacją jest praktyka publikowania rejestrów umów. Wiedza o jednostkowych wydatkach pozwala obywatelom na poznanie sposobów rozdysponowania środków publicznych, co z kolei może stać się asumptem do dyskusji nad adekwatnością i efektywnością wydatków. Na tym tle wyłania się istotna funkcja informacyjna, edukacyjna i popularyzująca finansów publicznych.

Poczynione przez autorów obserwacje wskazują na to, że w wielu przypadkach, w których rejestr umów udostępniono w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, podmioty prowadzące rejestr nie zdecydowały się na udostępnienie rejestru w BIP. Dlatego też, środkiem prawnym, mogącym doprowadzić do osiągnięcia tego celu, jest instytucja wniosku w rozumieniu art. 241 KPA⁹⁵. Wydaje się jednak, że kluczowe znaczenie ma zrozumienie tego, że proaktywne publikowanie w Internecie rejestrów umów staje się obecnie standardem realizacji zasady jawności finansów publicznych.

⁹⁵ Art. 241 KPA: Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.