

CENTRALNY REJESTR UMÓW

**Jak właściwie realizować
nowy obowiązek**

Piotr Sitniewski

CENTRALNY REJESTR UMÓW

**Jak właściwie realizować
nowy obowiązek**

Piotr Sitniewski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 26 września 2025 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8438-027-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojemu Mistrzowi,
Profesorowi Jarosławowi Dobkowskiemu

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
I. Realizacja zasady jawności.....	13
II. Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane do udostępniania i aktualizowania informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP	17
III. Udostępnienie i aktualizacja informacji o umowie zawartej przez jednostkę sektora finansów publicznych lub na jej rzecz w Centralnym Rejestrze Umów JSFP	67
IV. Obowiązki kierownika lub kierowników jednostek sektora finansów publicznych, na rzecz których zawarto umowę	83
V. Wyłączenie obowiązku ujawnienia umów w Centralnym Rejestrze Umów JSFP	91
VI. Udostępnianie i aktualizacja umów niespełniających określonych warunków przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP...	103
VII. Informacje udostępnione i zaktualizowane w umowie....	109

VIII. Ograniczenia dotyczące udostępniania informacji wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 61 ust. 3 Konstytucji	121
IX. Inne informacje udostępniane i aktualizowane w Centralnym Rejestrze Umów JSFP	159
X. Termin udostępnienia i aktualizacji umów w Centralnym Rejestrze Umów JSFP	161
XI. Jawność Centralnego Rejestru Umów JSFP	165
XII. System teleinformatyczny Centralnego Rejestru Umów – zasady funkcjonowania	167
Bibliografia.....	171
Załącznik	173

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
nowelizacja z 14.10.2021 r.	– ustawa z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2054 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)
u.BFG	– ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2025 r. poz. 643 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
u.o.d.p.w.i.	– ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1524 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1209)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)

u.s.z.	–	ustawa z 21.01.2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1691 ze zm.)
ustawa budżetowa na rok 2025	–	ustawa budżetowa na rok 2025 z 9.01.2025 r. (Dz.U. poz. 63)
u.w.a.r.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428)
u.z.n.k.	–	ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.)

Inne

AMW	–	Agencja Mienia Wojskowego
ARIMR	–	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
CEIDG	–	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CRU JSFP	–	Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych
FRD	–	Fundusz Rezerwy Demograficznej
FUS	–	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
j.s.t.	–	jednostki samorządu terytorialnego
KRRiTV	–	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRUS	–	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MSZ	–	Minister Spraw Zagranicznych
NFZ	–	Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
PAN	–	Polska Akademia Nauk
SN	–	Sąd Najwyższy
SPZOO	–	samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZIOTP	–	Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północno-atlantycznego
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

W następstwie zawarcia porozumienia politycznego pomiędzy koalicją rządzącą a grupą posłów skupionych wokół posła Pawła Kukiza ustawą z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹ w zamian za poparcie rządu w kluczowych głosowaniach większość sejmowa zgodziła się na wprowadzenie szeregu zmian w różnych ustawach, które – generalnie rzecz ujmując – mają na celu uszczelnienie rozwiązań prawnych o charakterze antykorupcyjnym. Chodzi zarówno o rozwiązania prawne przewidujące penalizację określonych zachowań, jak i rozwiązania o charakterze *incompatibilitas* odnoszące się do radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów czy parlamentarzystów².

¹ Dz.U. poz. 2054. Poselski projekt zmiany ustawy wpłynął do Sejmu 2.06.2021 r., IX kadencja, druk sejm. nr 1252.

² Dodany został art. 30 ust. 1a do ustawy z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r. poz. 907 ze zm.): „W okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą być również zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów” – nowelizacja z 14.10.2021 r. weszła w życie 1.01.2022 r., z tym zastrzeżeniem, że do posłów i senatorów ówczesnej kadencji stosowało się przepisy art. 30 w brzmieniu dotychczasowym (X kadencja Sejmu rozpoczęła się 13.11.2023 r.); dodany został art. 4a do ustawy z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 499 ze zm.): „1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów. 2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) pozostający w stosunku pracy z pracodawcami wymienionymi w ust. 1 otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania funkcji oraz trzech miesięcy po jego zakończeniu – bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby

Dodatkowo wprowadzono dwie podobne w swej treści regulacje, na mocy których zostały stworzone powszechnie dostępne centralne rejestry umów. Pierwszy rejestr odnosi się do partii politycznych i zakłada obowiązkowe prowadzenie i bieżące aktualizowanie rejestrów wpłat przez każdą partię polityczną. Drugi rejestr odnosi się do jednostek sektora finansów publicznych i zobowiązuje do publikowania w publicznie dostępnym rejestrze określonych informacji o zawieranych przez te jednostki umowach.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ustawa z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, podpisana przez Prezydenta RP 29.10.2021 r., opublikowana 15.11.2021 r., z uwzględnieniem zmian, jakie wynikają z projektu ustawy z 21.03.2025 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o finansach publicznych³, przy uwzględnieniu zmian wynikających z projektu z 26.09.2025 r.⁴

przed terminem zakończenia urlopu bezpłatnego, przedłuża się do trzech miesięcy po zakończeniu tego urlopu. 3. W przypadku gdy w okresie sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabydzie bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów w spółce, w której ten wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje pracę na podstawie stosunku pracy, otrzymuje on urlop bezpłatny na okres sprawowania funkcji oraz trzech miesięcy po jego zakończeniu, licząc od dnia, w którym Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabyła bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów w tej spółce. 4. Urlop bezpłatny udzielony w przypadkach, o których mowa w ust. 2 i 3, ulega skróceniu do trzech miesięcy, licząc od dnia, w którym Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty przestaną posiadać w spółce prawa handlowego co najmniej 10% akcji lub udziałów” – nowelizacja z 14.10.2021 r. weszła w życie 1.01.2022 r., z tym zastrzeżeniem, że do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) ówczesnej kadencji nie stosowało się dodanego art. 4a.

³ Zob. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12395951/katalog/13117532#13117532> (dostęp: 25.09.2025 r.).

⁴ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12395951/katalog/13117537#13117537> (dostęp: 30.09.2025 r.).

I. REALIZACJA ZASADY JAWNOŚCI

Art. 6. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) Art. 34 w ust. 1 pkt 5 w lit. c średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. d w brzmieniu:

d) umowy, o której mowa w art. 34a ust. 1:

[...]

1. Omawiane projektowane zmiany przepisów nie dotyczą rejestru umów, ale rejestru informacji o umowach. Kierownicy jednostek sektora finansów publicznych nie przekazują do prowadzonego przez Ministra Finansów rejestru skanów samych umów, lecz jedynie określone informacje na temat umów. Do rejestru nie przekazuje się skanów czy też kopii umów, a jedynie określone informacje dotyczące tych umów, które podlegają omawianemu obowiązkowi. Zatem prowadzony przez Ministra Finansów system teleinformatyczny, jakim jest Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU JSFP), jest rejestrem informacji dotyczących umów, a nie rejestrem samych umów. Nazwa może nadal wprowadzać w błąd, szczególnie osoby niezorientowane co do założeń tej zmiany i jej celu. Ustawodawca konsekwentnie realizuje tę zmianę tam, gdzie to jest możliwe, również z językowego punktu widzenia, i w dalszych przepisach mowa jest o rejestrze informacji o umowach, a nie o rejestrze umów:

- w art. 34a ust. 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹ mowa jest o „informacjach o umowie”,
- w art. 34a ust. 5 u.f.p. mowa jest o „informacjach o umowie”, jakich się nie udostępnia,
- w art. 34a ust. 6 u.f.p. mowa jest o „informacjach o umowie”, jakie można dodatkowo udostępniać i aktualizować mimo niespełnienia wskazanych w nim warunków,
- w art. 34a ust. 7 u.f.p. mowa jest o „informacjach o umowie”, jakie się udostępnia i aktualizuje obowiązkowo w rejestrze,
- w art. 34a ust. 8 u.f.p. mowa jest o „informacjach o umowie”, jakich się nie udostępnia ze względu na fakt ograniczenia wynikający z art. 5 ust. 1, 2 i 2a ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej²,
- w art. 34a ust. 9 u.f.p. mowa jest o „informacjach o umowie”, jakie mogą być udostępnione w rejestrze ponad przedmiotowe minimum wynikające z obowiązku wskazanego w art. 34a ust. 7 u.f.p.,
- w art. 34a ust. 10 u.f.p. mowa jest o „informacjach o umowie” w kontekście terminu obowiązku ich udostępniania i aktualizacji.

2. Zakładając powszechny i masowy dostęp do rejestru, co wynika z jawności rejestru (art. 34a ust. 11 u.f.p.: „Centralny Rejestr Umów JSFP jest jawny”), warto mieć na uwadze zastrzeżenie, że **konstruowany rejestr nie jest rejestrem umów, a jedynie rejestrem informacji o umowach**. To rozróżnienie jest o tyle istotne, że przed wejściem w życie omawianych przepisów w niektórych podmiotach obowiązują od kilku, a czasem nawet kilkunastu lat procedury udostępniania w BIP informacji dotyczących zawieranych umów. Przykładowo Urząd Miasta Szczecina prowadzi od kilkunastu lat rejestr, w którym są zawarte nie tylko informacje dotyczące umów, lecz umowy są także zeskanowane³. W Urzędzie Miasta w Uście rejestr obejmuje umowy aż od 2014 r.⁴ Natomiast w WSA w Gdańsku zgodnie z zarządzeniem nr 1 Prezesa WSA

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.

³ Zob. https://bip.um.szczecin.pl/chapter_50899.asp (dostęp: 12.08.2025 r.).

⁴ Zob. <https://bip.um.ustka.pl/m,465,centralny-rejestr-umow-i-porozumien.html> (dostęp: 12.08.2025 r.).

w Gdańsku z 23.01.2018 r. na stronie publikowany jest wykaz umów cywilnoprawnych zawarty przez WSA w Gdańsku⁵.

3. Omawiane rozróżnienie pomiędzy rejestrem umów a rejestrem informacji o umowach jest również istotne z tego powodu, że zamieszczenie informacji o umowie nie wyklucza trybu wnioskowego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli przedmiotem wniosku mogą być informacje, które nie zostały zamieszczone w rejestrze umów. Zmiany wynikające z wprowadzenia CRU JSFP mają swoje konsekwencje również w odniesieniu do ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁶. Mimo tych zmian pamiętać należy, że tryb wnioskowy w odniesieniu do umowy nie został w całości wyłączony.

⁵ Zarządzenie nr 1 Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23.01.2018 r. w sprawie utworzenia, prowadzenia i publikacji rejestru umów cywilnoprawnych w Biuletynie Informacji Publicznej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Rejestr jest prowadzony oddzielnie dla każdego roku kalendarzowego. Rejestr umów cywilnoprawnych: <https://www.bip.gdansk.wsa.gov.pl/redir,rucp> (dostęp: 12.08.2025 r.).

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1524 ze zm. Art. 10 ust. 1 u.d.i.p. nabiera nowego brzmienia: „1. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w: 1) Biuletynie Informacji Publicznej, 2) portalu danych, 3) Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych – jest udostępniana na wniosek”. Analogicznie zmianie ulega art. 5 pkt 1 u.o.d.p.w.i.: „1) udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego, portalu danych, Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych lub innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego”, oraz art. 39 ust. 1 pkt 1 u.o.d.p.w.i.: „1) nie są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych lub portalu danych”.

II. JEDNOSTKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH ZOBOWIĄZANE DO UDOSTĘPNIANIA I AKTUALIZOWANIA INFORMACJI O UMOWACH W CENTRALNYM REJESTRZE UMÓW JSFP

Art. 34a. 1. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych udostępnia i aktualizuje w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych, zwanym dalej „Centralnym Rejestrem Umów JSFP”, informacje o umowie zawartej przez jednostkę sektora finansów publicznych lub na jej rzecz, jeżeli umowa ta spełnia łącznie następujące warunki:

[...]

1. Komentowany przepis wskazuje jednostki zobowiązane do udostępniania i aktualizowania informacji o umowach w CRU JSFP. Są nimi wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Nowelizowane przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują żadnych wyłączeń podmiotowych z szerokiego zakresu podmiotów będących jednostkami sektora finansów publicznych. Kierownik każdej jednostki sektora finansów publicznych ma obowiązek udostępniania i aktualizowania w CRU JSFP informacji o zawartych umowach, pod warunkiem że nie ma do czynienia z określonego rodzaju wyłączeniem przedmiotowym lub podmiotowym (zob. komentarz do art. 34a ust. 1 pkt 1, art. 34a ust. 5, art. 34a ust. 8 u.f.p.).

2. „Katalog jednostek sektora finansów publicznych wskazany w art. 9 u.f.p. jest enumeratywny w tym znaczeniu, że w sposób wyczerpujący określa rodzaje jednostek sektora finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że w ramach tego katalogu nie mogą powstawać zróżnicowane pod względem celów czy szczegółowego urządzenia podmioty”¹. „Katalog jednostek sektora finansów publicznych wskazuje na ich zróżnicowany charakter. Pojęcie «jednostek» w rozumieniu komentowanego artykułu obejmuje nie tylko jednostki organizacyjno-prawne, czyli określone byty organizacyjne, ale także urządzenia finansowe, które nie posiadają własnych struktur organizacyjnych, lecz są obsługiwane przez określone podmioty. Konieczną cechą jednostek sektora finansów publicznych nie jest dysponowanie osobowością prawną. Przykładem jednostki sektora finansów publicznych reprezentujących pierwszą grupę są jednostki budżetowe, przykładem drugim są państwowe fundusze celowe tworzone w postaci wyodrębnionego rachunku bankowego (art. 29 ust. 4 u.f.p.). Szczególną, odrębną od pozostałych jednostek grupę stanowią jednostki organizacyjne organów władzy i administracji publicznej (państwowe i samorządowe), sądy i trybunały, oraz organy kontroli i ochrony prawa (C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe*, s. 300). Jednostką sektora finansów publicznych jest również Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Do sektora finansów publicznych włączono zarówno jednostki będące osobami prawnymi, jak i tej osobowości nieposiadające, jak jednostka budżetowa (E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora*, s. 100; A. Milewska, *Sektor finansów*, s. 106)”².

Zgodnie z art. 9 u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych tworzą następujące rodzajowo grupy podmiotów:

- „1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 2a) związki metropolitalne;
- 3) jednostki budżetowe;

¹ E. Kowalczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Warszawa 2025, art. 9.

² E. Kowalczyk [w:] *Ustawa...*, art. 9 u.f.p.