

**UCHWAŁA NR .....**  
**RADY GMINY POŚWIĘTNE**

z dnia ..... 2014 r.

**w sprawie ustalenia kierunków działania Wójta Gminy Poświętne dotyczących zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków pieniężnych poprzez wprowadzenia elektronicznego rejestru zawieranych umów**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Rada Gminy Poświętne uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Ustala się kierunki działania Wójta Gminy Poświętne polegających na zwiększeniu przejrzystości wydatkowania środków publicznych.

2. Zasadniczym celem działań określonych w ust. 1 jest wprowadzenie elektronicznego rejestru umów zawieranych przez Wójta Gminy Poświętne .

§ 2. Zobowiązuje się Wójta Gminy Poświętne do przedstawiania Radzie Gminy rocznych sprawozdań z realizacji uchwały do 31 stycznia każdego roku za rok ubiegły.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

ADWOKAT  
*Ewa*  
Ewa Zaręba-Sycik

**Uzasadnienie**  
**do UCHWAŁY NR .....**  
**RADY GMINY POŚWIĘTNE**

z dnia ... .....2014 r.

**w sprawie ustalenia kierunków działania Wójta Gminy Poświętne dotyczących zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków pieniężnych poprzez wprowadzenia elektronicznego rejestru zawieranych umów**

Publikowanie informacji o wydatkach gminy poprzez podawanie informacji o zawartych umowach, w co najmniej w podstawowym zakresie jak:

- numer umowy,
- data zawarcia,
- okres obowiązywania,
- dane podmiotu, z którym umowa jest zawarta,
- kwota umowy,
- przedmiot umowy;

staje się pożądaną praktyką z punktu widzenia transparentności finansów publicznych, a w szczególności w zakresie zaangażowania mieszkańców w debatę o rozwoju gmin i miast.

Zauważalna w ostatnich miesiącach tendencja zmierzająca do tworzenia i publikowania takich rejestrów umów w kolejnych gminach i instytucjach publicznych. Z sytuacją taką mamy do czynienia np. w Gminie Tłuszcz po podjęciu uchwały nr VIN.317.2013 Rady Miejskiej w Tłuszczu z 20 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia kierunków działania Burmistrza Tłuszcza dotyczących zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków pieniężnych poprzez wprowadzenia elektronicznego rejestru zawieranych umów.

Stworzenie i upublicznienie rejestru wpłynie na jakość debaty publicznej, ponieważ mieszkańcy będą mogli w każdym przypadku sprawdzać oraz odnosić się do konkretnych wydatków gminy. Również pozwoli to uniknięcie w wielu przypadkach wątpliwości co do racjonalności wydatków oraz ich wysokości. Docelowo rejestr winien zawierać informacje o wszystkich wydatkach dokonywanych przez Wójta. Nadto wskazujemy, iż utworzenie 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. Również wydaje się, że projektując taki rejestr należałoby dążyć do stworzenia systemu wizualizacji umieszczanych tam danych np. żeby można było na wykresach zobaczyć i porównać poszczególne wydatki. Biorąc pod uwagę rozwój technologii i dostępności różnych rozwiązań wprowadzenie takich możliwości nie wiąże się z wysokimi kosztami.

Wskazujemy, iż obowiązujące prawo nie tworzy przeszkód do utworzenia i publikowania informacji w rejestrze umów.

Przepisy ustawy o finansach publicznych przesadzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej - tak art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 5 lit. a) oraz **art. 35** *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 światłem 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 postulatyczna 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 szczególnie 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 obojętne 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.<sup>1)</sup>*

Już sama treść art. 35 ustawy o finansach publicznych przesądza o jawności umów. Również na takie podejście do zasad jawności wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich: *Z uwagi na powyższe w przedmiotowej sprawie organ był zobowiązany, w ocenie Rzecznika, do udostępnienia wnioskodawcom kserokopii umów zawartych z kancelariami prawnymi. Ponadto udostępnienie treści umów nie wymaga przetworzenia informacji w żaden sposób, organ jest więc zobowiązany do ich udostępnienia bez względu na interes prawny lub faktyczny (Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 sierpnia 2012 r. znak RPO- 710234-I/12/KM w sprawie jawności umów podpisanych przez gminę Warszawa). Również co do jawności umów nie miał wątpliwości Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 lutego 2012 r. NSA w sprawie o sygn. akt I OSK 2215/11 w zasadzie wyłączył możliwość ograniczania dostępu do umów w przypadku ich nawiązywania na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych: *Jawność umów w sprawach zamówień publicznych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącza możliwość odmowy ich udostępnienia z powołaniem się na którąkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest zatem dopuszczalne wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia umów w sprawach zamówień publicznych, gdyż są one jawne.**

W wyroku z 8 listopada 2012 r. Sąd Najwyższy, sygn. akt I CSK 190/12 przesądził, iż w umowach zawieranych przez gminę nie można wyłączyć imion i nazwisk: *Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. 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 u.d.i.p.*

Mimo, iż ustawodawca w art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wskazał, że częścią obowiązkową Biuletynu Informacji Publicznej jest rejestr umów to jednak zwrócić należy uwagę na art. 8 ust. 3 zd. drugie: *Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne.* Nadto w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 18 stycznia 2007 r. w § 11 ust. 5 lit. b wskazał, iż w Biuletynie Informacji Publicznej mogą być udostępniane *inne informacje publiczne, o których mowa w art. 8 ust. 3 zdanie drugie ustawy, a w szczególności takich, których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokajają potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informacje.* Do takich informacji należy zaliczyć informacje związane z wydatkami gminy.

Ponadto stworzenie i upublicznienie takiego rejestru w Biuletynie Informacji Publicznej zwolni gminę z obowiązku każdorazowego udostępniania takich informacji na wniosek zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej: *Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek*

<sup>1)</sup> Referat wygłoszony w dniu 30 listopada 2005 r. podczas seminaryjnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, którego tematem były „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”; <http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/jawnosc-i-przejrzystosc-finansow-publicznych.html>