



Minister Finansów

Warszawa, 7 lipca 2025 roku

Sprawa: Ustawa zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, ustawę o finansach publicznych oraz ustawę o dostępie do informacji publicznej (UD197)
Znak sprawy: BZP3.022.1.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Marzena Błaszczyk
Szymon Osowski
Sieć Obywatelska Watchdog Polska

Szanowni Państwo,

w związku z pismem z 23 kwietnia 2025 r. dotyczącym uwag zgłoszonych do projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw i ustawę o finansach publicznych (UD197), informuję co następuje.

Odnosząc się do uwagi dotyczącej zasadności przyjęcia zaproponowanego progu wartościowego umów w wysokości 10 000 zł (bez VAT), wskazujemy, że na obecnym etapie procesu legislacyjnego nie jest przesądzone, aby taki próg kwotowy został przyjęty w ostatecznym kształcie projektowanych zmian.

Tak jak podkreśliliśmy zarówno w OSR, jak i w uzasadnieniu do projektu, wskazany próg jest wyłącznie punktem wyjścia do dalszych prac legislacyjnych.

W dokumentach tych wymieniliśmy argumenty, które były podstawą wskazania takiego progu, tj.:

- 1) prośby jednostek sektora finansów publicznych o podniesienie progu w celu ograniczania kosztów operacyjnych wdrożenia rejestru;
- 2) praktyka innych państw, w których funkcjonują podobne rozwiązania;
- 3) analiza progu „bagatelności” wynikająca z funkcjonujących w porządku prawnym przepisów.

Zgodnie z naszymi założeniami planowane zmiany prawne związane z funkcjonowaniem Centralnego Rejestru Umów JSFP mają nie tylko usprawnić dostęp do informacji, ale przede wszystkim uprościć obowiązujące regulacje. Celem

projektu jest stworzenie ram prawnych, które będą zrozumiałe i przystosowane do możliwości wszystkich jednostek sektora finansów publicznych niezależnie od ich wielkości czy poziomu przygotowania organizacyjnego.

Zdajemy sobie sprawę, że kwestia progu kwotowego odnoszącego się do obowiązku związanego z rejestrem budzi największe rozbieżności między zainteresowanymi stronami. W ramach uzgodnień międzyresortowych nie zostały nam zgłoszone przez resorty uwagi w tym kontekście, co wydaje się świadczyć o uznaniu zasadności przedstawionej przez nas argumentacji. Uwzględniając jednak uwagi zgłoszone przez inne podmioty w ramach opiniowania i konsultacji publicznych, widzimy, że oczekiwania w tej kwestii nadal pozostają rozbieżne.

Spośród 66 podmiotów, do których skierowano pismo informujące o uruchomieniu etapu uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych naszego projektu, tylko Instytut Finansów i Sieć Obywatelska Watchdog Polska wyraziły jednoznaczny sprzeciw wobec propozycji progu kwotowego. Większość podmiotów nie odniosła się do tej kwestii, co sugeruje brak wątpliwości w tym kontekście.

Kwestię tej rozbieżności dostrzegamy od dawna. Między innymi dlatego zapytaliśmy uczestników konferencji „Centralny Rejestr Umów JSFP jako narzędzie jawności życia publicznego. Plany i Wyzwania” o opinię w sprawie wysokości zaproponowanego progu kwotowego umów. Z analizy otrzymanych odpowiedzi na pytanie dotyczące tej kwestii wynika, że 64% respondentów uważa, że zaproponowany próg jest odpowiedni, 27% wypełniających tę ankietę jest zdania, że próg 10 000 zł jest za niski, a 9% ankietowanych, że za wysoki.

W świetle powyższego, kwota, od której zależeć będzie obowiązek publikacji danych o umowach, powinna być kompromisem pomiędzy skrajnymi oczekiwaniami. Rozumiejąc stanowisko strony społecznej, projektodawca nie może pominąć zdania innych zainteresowanych stron. Państwa głos w tej kwestii zostanie rozważony, podobnie jak argumenty przedstawiane przez pozostałe strony zainteresowane funkcjonowaniem tego rejestru.

Odnosząc się do przedstawionych wyników badania przeprowadzonego przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska na próbie 399 gmin nie negujemy, że liczba zawartych umów o wartości do 10 tys. zł jest zdecydowanie większa od liczby umów o wartości wyższej. Biorąc jednak pod uwagę cel realizacji Centralnego Rejestru Umów JSFP warto zastanowić się, czy dla weryfikacji zasadności wydatkowania środków publicznych istotna jest wyłącznie liczba umów, czy może istotne jest posiadanie informacji o tych umowach, które prezentują pełniejszy obraz celów wydatkowania większości środków publicznych.

Bazując na danych przedstawionych w [Sprawozdaniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2023 roku](#), można wyciągnąć następujące wnioski:

- 1) wzrosła wartość zamówień o najwyższej wartości;
- 2) wartość zamówień klasycznych, których wartość była mniejsza niż 130 000 złotych stanowiła około 7% wartości wszystkich zamówień udzielonych

w 2023 roku. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że odsetek ten uwzględnia także zamówienia o wartości powyżej 10 tys. zł.

Dokonanie analizy wartościowej umów, które potencjalnie będą objęte obowiązkiem upubliczniania informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP jest istotne także w świetle rosnących cen, które powodują, że coraz mniej zamówień będzie miało wartość mniejszą od zaproponowanego progu. W tym kontekście, a także biorąc pod uwagę fakt, że nie przewiduje się waloryzowania wskazanego progu kwotowego, w perspektywie czasu coraz więcej umów będzie objętych obowiązkiem ujawnienia.

Dodatkowo patrząc przez pryzmat zgłoszeń jednostek odnośnie potrzeb funkcjonalności systemu w kontekście rozważania przez te jednostki zastąpienia dotychczas prowadzonych rejestrów Centralnym Rejestrze Umów JSFP, wydaje się, że dostrzegają one pozytywne aspekty możliwości udostępniania w nim także informacji o umowach poniżej wskazanego progu kwotowego. Dlatego liczymy, że jednostki, które dotychczas upubliczniały swoje rejestry umów, a z czasem także i inne jednostki, stopniowo będą publikowały w Centralnym Rejestrze Umów JSFP informacje o wszystkich umowach spełniających definicje zamówień. Niemniej w pierwszym etapie funkcjonowania rejestru warto jest dać kierownikom jsfp swobodę decyzji w tym zakresie, aby mogli w efektywny sposób przygotować swoje jednostki do realizacji obowiązku, a następnie go realizować, przyczyniając się tym samym do zwiększania jawności informacji o celach wydatkowania środków publicznych.

Dokonując analizy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych warto zastanowić się również czy w świetle szacowanej liczby takich jednostek oscylującej około 60 tys. zasadne jest wyciąganie wniosków z informacji pozyskanych od niespełna 400 jednostek. Wydaje się, że dla tak zróżnicowanej grupy podmiotów jakie tworzą sektor finansów publicznych, bardziej zasadne byłoby przeprowadzenie bardziej szczegółowych badań. Przez wzgląd na termin wejścia w życie obowiązku udostępniania informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP podjęta została decyzja, aby w ramach obecnego procesu legislacyjnego dokonać urealnienia nałożonego na jednostki obowiązku, aby zapewnić jak najbardziej jednolite stosowanie tych przepisów, a w konsekwencji spójne dane o umowach zawierane przez te jednostki.

W kontekście zgłoszonej uwagi w odniesieniu do błędu redakcyjnego w uzasadnieniu, warto podkreślić, że wartość 500 zł, pojawiła się w uzasadnieniu w kontekście przedstawiania obecnego stanu prawnego, a nie w zakresie wprowadzanych zmian. Stąd nie stanowi to błędu redakcyjnego.

Biorąc pod uwagę rekomendację w odniesieniu do niedokonywania zmiany terminu realizacji obowiązku publikacji informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, chcemy podkreślić, że jednostki nie mają sztywnie określonego terminu na wprowadzanie danych do tego rejestru. 30 dni jest terminem maksymalnym. Wydaje się, że jednostki przez wzgląd na ewentualną możliwość ograniczenia rozpatrywania wniosków o dostęp do informacji publicznej, będą dążyły do udostępniania tych informacji w krótszych terminach. Niemniej wskazując termin maksymalny warto brać pod uwagę różne sposoby zawierania umów. Choć

niezaprzeczalnie rośnie liczba umów zawieranych w formie elektronicznej, gdzie wymiana dokumentu umowy realizowana jest za pośrednictwem kanałów elektronicznych, to nadal funkcjonują umowy podpisywane w sposób tradycyjny. Wówczas wymiana podpisanych dokumentów umów między stronami trwa zdecydowanie dłużej, co automatycznie skraca termin na realizację obowiązku udostępnienia informacji o umowie w Centralnym Rejestrze Umów JSFP.

W kontekście zaproponowania dodania w ustawie procedury archiwizacji i udostępniania archiwalnych danych na życzenie warto zauważyć, że rolą Ministra Finansów jest zapewnienie wszystkim jednostkom sektora finansów publicznych dostępu do systemu teleinformatycznego, w którym będzie prowadzony Centralny Rejestr Umów JSFP. Niemniej co do zasady nie będzie on właścicielem informacji o umowach, gdyż za nie odpowiadają kierownicy jsfp. Zatem wnioski o udostępnienie takich danych archiwalnych powinny być kierowane do kierowników jsfp. W porządku prawnym ścieżka wnioskowania o dostęp do informacji publicznej wynika z ustawy o dostępie do informacji publicznej, Stąd wprowadzanie w innym akcie prawnym dodatkowych regulacji wydaje się zbędne.

W odniesieniu do postulatu dodania spółek komunalnych i spółek skarbu państwa jako podmiotów zobowiązanych do publikacji umów w Centralnym Rejestrze Umów JSFP warto zwrócić uwagę, że podmioty te nie są zobligowane do stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym postanowień dotyczących tego rejestru. Dodatkowo zmiana taka wymagałaby zmiany pierwotnych założeń dotyczących tego rejestru, której nie przewiduje się w ramach zaproponowanych zmian. Celem prowadzonej legislacji jest urealnienie przepisów dotyczących tego rejestru i doprowadzenie do ich spójnego stosowania przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych.

Realizacja Państwa postulatów w odniesieniu do rozszerzenia zakresu podmiotowego Centralnego Rejestru Umów JSFP powinna zostać poprzedzona gruntowną oceną ewentualnego wpływu realizacji tego postulatu na sposób funkcjonowania takich podmiotów. Warto bowiem pamiętać, że spółki te są podmiotami prawa handlowego. Wobec tego dla zachowania efektywności swojego działania muszą mieć pewien zakres swobody prowadzenia swojej działalności, aby móc konkurować z innymi podmiotami rynku komercyjnego.

Odnosząc się do uwagi związanej z dodaniem postanowień dotyczących sprawozdawczości i ewaluacji, informujemy, że uwaga nie może zostać uwzględniona. Zgodnie z obowiązującym procesem legislacyjnym i treścią OSR, została przewidziana potrzeba przeprowadzenia ewaluacji wprowadzonych przepisów, która będzie miała formę OSR ex post. W odniesieniu do sprawozdawczości, przewidzieliśmy w ramach funkcjonalności systemu teleinformatycznego dodanie informacji statystycznych, które będą na bieżąco aktualizowane i prezentowane w systemie wszystkim jego użytkownikom. Wprowadzanie przepisu prawnego w tym zakresie nie znajduje zatem uzasadnienia.

W odniesieniu do uwagi dotyczącej braku wskazania w OSR skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, warto przypomnieć, że w OSR uwzględnia się wyłącznie te koszty, które odnoszą się bezpośrednio do treści proponowanej

regulacji. Skoro zatem przedstawiony do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych projekt zakłada wykorzystanie gromadzonych przez jednostki danych, przez posiadane przez te jednostki zasoby kadrowe, to nie ma podstawy do wskazywania kosztów.

Podkreślić należy także, że obowiązek dotyczący udostępniania informacji o umowach w Centralnym Rejestrze Umów JSFP został uchwalony w 2021 roku. Zatem wszelkie koszty związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem czy to systemu teleinformatycznego, czy to obsługi procesu udostępniania danych w tym rejestrze powinny zostać wskazane w OSR, który powinien towarzyszyć ówczesnie wprowadzanym przepisom.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jurand Drop

podsekretarz stanu