



Minister Finansów

Warszawa, 3 lipca 2025 roku

Sprawa: Interpelacja nr 10258 Posła Michała Moskala w sprawie ograniczenia jawności Centralnego Rejestru Umów poprzez podniesienie progu publikacji umów do 10 000 zł
Znak sprawy: BZP1.054.4.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelacje numer 10258 Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Pana Michała Moskala, Minister Finansów informuje, co następuje.

Ad 1.

Ministerstwo Finansów (dalej: „MF”, „Ministerstwo”) nie zignorowało sprzeciwu organizacji społecznych i oczekiwań Polaków. Po pierwsze warto podkreślić, że projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o finansach publicznych (UD197), powstał przed wystosowaniem sprzeciwu.

Po drugie podkreślamy, że na obecnym etapie procesu legislacyjnego nie jest przesądzone, aby wskazany w projekcie próg kwotowy został przyjęty w ostatecznym kształcie projektowanych zmian.

Tak jak podkreśliliśmy zarówno w OSR, jak i w uzasadnieniu do tego 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 (dalej „jsfp” lub „jednostki”) o podniesienie progu w celu ograniczania kosztów operacyjnych wdrożenia tego rejestru;
- 2) praktyka innych państw, w których funkcjonują podobne rozwiązania;

- 3) analiza progu „bagatelności” wynikająca z funkcjonujących w porządku prawnym przepisów prawa.

Kwota, od której zależeć będzie obowiązek publikacji danych o umowach, powinna być kompromisem pomiędzy skrajnymi oczekiwaniami. Rozumiejąc oczekiwania strony społecznej, projektodawca musi uwzględniać także głosy innych zainteresowanych stron. Głos strony społecznej w tej kwestii zostanie rozważony, podobnie jak stanowiska przedstawiane przez pozostałe strony zainteresowane funkcjonowaniem tego rejestru.

Zdajemy sobie sprawę, że kwestia kwoty progu kwotowego odnoszącego się do obowiązku związanego z tym rejestrem budzi największe rozbieżności między zainteresowanymi stronami. I chociaż w uzgodnieniach międzyresortowych zaproponowanego przez nas projektu nie zostały nam zgłoszone uwagi w tym kontekście, to przez pryzmat uwag zgłoszonych w ramach opiniowania i konsultacji publicznych, widzimy, że oczekiwania w tej kwestii nadal pozostają rozbieżne. Z treścią zgłoszeń dotyczących projektu ustawy można zapoznać się na stronie Rządowego Centrum Legislacji (link do RPL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12395951>).

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.

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 powyżej tej wartości. 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. Warto w tym miejscu podkreślić, że odsetek ten uwzględnia także zamówienia o wartości od 10 do 130 tys. zł.

Dokonanie analizy wartościowej umów, które potencjalnie będą objęte obowiązkiem upubliczniania informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP jest istotna 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 objęte obowiązkiem ujawnienia.

Dodatkowo patrząc przez pryzmat zgłoszeń jednostek odnośnie potrzeb funkcjonalności systemu w kontekście rozważania przez te jednostki zastąpienia dotychczas prowadzonych rejestrów Centralnym Rejestrem Umów JSFP, wydaje się, że jednostki dostrzegają również pozytywne aspekty możliwości udostępniania w tym rejestrze także informacji o umowach poniżej wskazanego progu kwotowego. Dlatego liczymy, że jsfp, które dotychczas upubliczniły 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 tego systemu 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 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 Centralny 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.

Ad 2. O potencjalnych problemach jednostek, związanych z realizacją nałożonego na nie obowiązku, byliśmy informowani przez współpracujących z nami ekspertów zewnętrznych, reprezentujących:

- 1) Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 2) Fundację Stefana Batorego;
- 3) Kancelarię Prezydenta RP;
- 4) Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych;
- 5) Sieć Obywatelską Watchdog Polska;
- 6) Unię Metropolii Polskich;
- 7) Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego;
- 8) Uniwersytet Łódzki;
- 9) Urząd Miasta Szczecin;
- 10) Związek Powiatów Polskich.

Warto jednak podkreślić, że nie przekazywali oni do nas w tej kwestii formalnych wniosków wraz z uzasadnieniami. Dotychczasowa współpraca opierała się na roboczej wymianie poglądów czy opinii, najczęściej ustnie podczas spotkań. Przedstawiciele jednostek sygnalizowali wówczas kwestie organizacyjne i kosztowe związane z realizacją nakładanego na jsfp obowiązku. Wskazywano obawę o koszty związane z koniecznością zapewnienia zasobów do realizacji tego obowiązku, tj. albo zapewnienie pracowników, którzy będą realizowali ten obowiązek, albo inwestycja w narzędzia informatyczne, które pozwolą realizować ten obowiązek bez zwiększania zasobu kadrowego.

Stąd, w przypadku przedłożonego projektu naszymi założeniami było dokonanie takich zmian prawnych związanych z funkcjonowaniem Centralnego Rejestru Umów JSFP, które mają nie tylko usprawnić dostęp do informacji, ale przede wszystkim uprościć obowiązujące regulacje, w tym pozwolić w jak największym stopniu wykorzystać zasoby jednostek do realizacji tego obowiązku. Celem projektu jest więc stworzenie ram prawnych, które będą zrozumiałe i przystosowane do możliwości wszystkich jednostek sektora finansów publicznych niezależnie od ich wielkości czy poziomu przygotowania organizacyjnego.

Ad 3. Jak wskazaliśmy powyżej, dla oceny wpływu podniesienia progu kwotowego dla transparentności finansów publicznych niewystarczająca wydaje się analiza liczby zawieranych umów. Z danych zaczerpniętych ze Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2023 roku, istotniejsza wydaje się analiza wartościowa umów zawieranych przez jsfp. Stąd podjęliśmy kroki, aby z jednostek pozyskać informacje, które pozwolą nam na taką analizę w szerszym zakresie niż badania, które zostały przytoczone w Pana wystąpieniu.

Ad 4. Ministerstwo nie jest właściwe do wypowiedzania się w imieniu rządu.

Ad 5. Jak wskazaliśmy powyżej, na etapie przygotowywania projektu UD197 współpracowaliśmy z ekspertami zewnętrznymi. Na etapie przygotowania nie prowadziliśmy formalnych konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi, jednostkami samorządu terytorialnego lub obywatelami. Zgodnie z zasadami procesu legislacyjnego konsultacje społeczne zostały przeprowadzone już w ramach prowadzenia procesu legislacyjnego. Informacje o zgłoszonych w ramach tego etapu uwaga do zaproponowanego przez nas projektu są dostępne na stronie Rządowego Centrum Legislacji (link do RPL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12395951>).

Ad 6. Zarówno w świetle powyższych wyjaśnień, czy zgodnie z założeniami tego rejestru, które co do zasady nie zostały zmienione, Centralny Rejestr Umów JSFP sam w sobie będzie narzędziem kontroli obywatelskiej, którego dotychczas nie było. Dlatego trudno zgodzić się ze sformułowaniem organizacji społecznych, w szczególności, że zostało ono oparte na wąskim zakresie badania.

Liczymy, że dzięki zaproponowanym przez nas zmianom przepisów, jsfp dostrzegą wartość dodaną publikowania informacji o umowach w kontekście obciążeń

wynikających z odpowiadania na wnioski o dostęp do informacji publicznej w przedmiocie tych umów. W konsekwencji wykorzystają to narzędzie do informowania obywateli o wszystkich umowach jakie zawierają, a zatem próg kwotowy wynikający z przepisów stanie się wyłącznie zapisem prawnym.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jurand Drop
podsekretarz stanu