



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.56.2017.ML

Warszawa, 5 września 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** **stanowisko** wobec
poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o finansach
publicznych (druk nr 1479).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju
i Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Beata Szydło

**Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk nr 1479)**

I. Przedmiot i istota projektu ustawy

Poselski projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), zwaną dalej „u.f.p.”, polegającą na uzupełnieniu katalogu form jawności gospodarowania środkami publicznymi o udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych rejestrów umów oraz na dodaniu art. 34a określającego zasady tworzenia oraz udostępniania rejestrów umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym zakres informacji zamieszczanych w tych rejestrach.

Proponowane zmiany przewidują:

- realizowanie zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi poprzez udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych rejestrów umów (projektowany art. 34 ust. 1 pkt 12),
- tworzenie, w każdej jednostce sektora finansów publicznych, rejestru umów, który będzie zbiorczym zestawieniem umów zawartych przez tę jednostkę (projektowany art. 34a ust. 1),
- wprowadzenie obowiązku udostępniania rejestru umów przez daną jednostkę sektora finansów publicznych na jej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej (projektowany art. 34a ust. 2),
- określenie, że w rejestrze umów zamieszczane mają być informacje dotyczące umów zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej (projektowany art. 34a ust. 4),
- wskazanie zakresu informacji zamieszczanych w rejestrze umów obejmującego w szczególności numer umowy (o ile taki nadano), datę i miejsce zawarcia umowy, okres obowiązywania umowy, oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron, określenie przedmiotu umowy, wartość przedmiotu umowy, informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy. Jednostka powinna przy tym dążyć do udostępniania w rejestrze cyfrowych odwzorowań umów (projektowany art. 34a ust. 5 i 7),
- zamieszczanie w rejestrze również informacji o uzupełnieniu lub zmianie umowy, rozwiązaniu za zgodą obu stron, jak również odstąpieniu od niej lub jej wypowiedzeniu (projektowany art. 34a ust. 6),
- zobowiązanie jednostki sektora finansów publicznych do zamieszczania informacji w rejestrze bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy (projektowany art. 34a ust. 8),
- upoważnienie ministra właściwego do spraw informatyzacji do wydania, w porozumieniu z Ministrem Finansów, rozporządzenia, określającego standardy struktury rejestru umów, oraz formę, zakres i tryb przekazywania informacji do rejestru

umów, o których mowa w projektowanym art. 34a ust. 4 - 7 (projektowany art. 34a ust. 9).

Wejście w życie proponowanych regulacji ma nastąpić z dniem 1 stycznia 2018 r. Ponadto w projekcie proponuje się, aby w ciągu roku od wejścia w życie projektowanej ustawy jednostki sektora finansów publicznych zamieściły w rejestrach umów informacje o umowach zawartych od 1 stycznia 2016 r.

II. Ocena celowości projektu

Projekt, zgodnie z intencją projektodawców, ma na celu wzmocnienie realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Realizację zasady jawności należy rozumieć jako zapewnienie wszystkim zainteresowanym obywatelom oraz instytucjom dostępu do danych sektora publicznego, jak również możliwość poznania i zrozumienia procesów zachodzących w sferze finansów publicznych. Przejrzystość systemu finansów publicznych z kolei polega na przekazywaniu informacji w zrozumiałym i kompletnym sposób. Urzeczywistnienie tych zasad ma bez wątpienia istotne znaczenie, nie tylko ze względu na dążenie do efektywnego zarządzania sprawami publicznymi, ale także z punktu widzenia możliwości dokonywania oceny działań państwa przez społeczeństwo.

Poszanowanie oraz konieczność respektowania zasady jawności wynika bezpośrednio z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.). Ustawa zasadnicza przyznaje obywatelom szczególnie ważne prawo, które bezpośrednio odnosi się do ich świadomego, pełnego udziału w życiu publicznym. Prawo do uzyskania informacji o działalności władz jest niewątpliwie znaczącym aspektem życia publicznego, dlatego krąg podmiotów, których działalność jest objęta obowiązkiem informowania opinii publicznej o swojej działalności, jest szeroki. Co więcej, prawo do informacji może być realizowane w różnych formach, bowiem Konstytucja wymienia tylko najważniejsze z nich. Wśród tych form wymienia się m.in. dostęp do dokumentów.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.), zwanej dalej „u.d.i.p.”, udostępnianie informacji publicznych odbywa się w drodze:

- 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8¹;
- 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i art. 11²;
- 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3³, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;

¹ Art. 8 u.d.i.p. w ust. 1 stanowi o utworzeniu urzędowego publikatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

² Art. 10 u.d.i.p. określa, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Z kolei art. 11 wskazuje, że informacja publiczna może być udostępniana: (1) w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub (2) przez zainstalowane w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją.

³ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

4) udostępniania w centralnym repozytorium.

W obecnym stanie prawnym, udostępnianie określonych informacji (np. dotyczących umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych) w wyżej wskazany sposób, dokonywane z inicjatywy poszczególnych jednostek, jest fakultatywne. Obowiązek udostępnienia informacji powstaje, gdy zainteresowany podmiot wystąpi z wnioskiem o udostępnienie określonych informacji.

Utworzenie rejestrów umów upowszechniłoby i uprościło dostęp obywateli do informacji związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi. Dodatkowo, cel poselskiego projektu jest zbieżny z polityką otwierania danych publicznych prowadzoną przez Ministra Cyfryzacji. Warto bowiem odnotować, że Rada Ministrów 20 września 2016 r. przyjęła Program Otwierania Danych Publicznych.

W ocenie Rady Ministrów, materia proponowanego projektu ustawy jest istotna dla sprawnego funkcjonowania aparatu finansowego państwa, dlatego też wyrażona w projekcie idea stworzenia rejestru umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych generalnie zasługuje na aprobatę. Proponowane w projekcie rozwiązania budzą jednakże szereg wątpliwości, o charakterze prawnym jak i legislacyjnym.

III. Kwestie szczegółowe

1. Zacząć należy od wskazania, że zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 34a ust. 1 rejestr obejmowałby zestawienie informacji o umowach zawartych przez jednostkę sektora finansów publicznych. Tak sformułowany przepis sugeruje, że jego zakres podmiotowy obejmowałby wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Powstaje zatem pytanie, czy rzeczywiście konieczne i uzasadnione jest, aby rejestry umów tworzyły wszystkie spośród jednostek, o których mowa w art. 9 u.f.p.

Należy wskazać, że opracowywana przez Ministerstwo Finansów, we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym, i publikowana na potrzeby nadzoru fiskalnego lista jednostek sektora finansów publicznych obejmuje, według stanu na 31 grudnia 2015 r., ok. 45 tysięcy jednostek o różnym charakterze działalności i różnym sposobie finansowania. Lista jednostek sektora finansów publicznych obejmuje jednostki o różnych formach organizacyjno-prawnych, zarówno o szerokim zakresie działalności, np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (będący państwową osobą prawną), Fundusz Pracy, czy też Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (będące państwowymi funduszami celowymi), jak i te, których działalność ma niewielki rozmiar oraz zasięg, np. schroniska dla zwierząt czy świetlice środowiskowe.

Należy również zauważyć, że obecnie występują przypadki publikacji na stronie podmiotowej w BIP danej jednostki wykazów umów zawieranych przez tę jednostkę, jak i umów zawartych przez jej jednostki organizacyjne, np. rejestr umów publikowany na stronach Urzędu Miejskiego w Słupsku.

Zatem ustanowienie obowiązku udostępniania informacji o zawartych umowach przez jednostki tworzące sektor finansów publicznych powinno zostać poprzedzone analizą mającą na celu ustalenie, czy proponowane rozwiązania będą możliwe do wdrożenia we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, a także czy nie będzie konieczne podjęcie stosownych działań w celu przygotowania jednostek do realizacji nowego, ustawowego

obowiązku. Specyfika i zakres działalności poszczególnych podmiotów może bowiem wiązać się z zawieraniem bardzo dużej liczby umów, innych – ze sporadyczną aktywnością w tym zakresie, a niektórych – z niezawieraniem jakichkolwiek umów.

2. Odnosząc się do kwestii zakresu przedmiotowego umów ujawnianych w rejestrze należy wskazać, że jest on również bardzo szeroki, co z kolei powoduje szereg wątpliwości co do zasadności proponowanych rozwiązań. Warto bowiem zauważyć, że w toku realizacji zadań występują różne umowy, które nie zawsze powodują skutki finansowe dla jednostek, budżetu państwa czy budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę fakt, że umowy (np. dotyczące drobnych bieżących spraw związanych z codzienną obsługą i funkcjonowaniem urzędów) mogą opiewać na jednostkowo małe kwoty warto byłoby ewentualnie rozważyć określenie dolnego limitu wartości przedmiotu umowy, poniżej którego umowy nie byłyby upubliczniane, bądź wskazanie rodzajów umów, których obowiązek publikacji będzie dotyczył (lub odwrotnie – które wyłączone będą spod zakresu tej regulacji). Reasumując, zasadnym byłoby poddanie analizie wyżej omówionych kwestii, dotyczących zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego projektowanej regulacji, w celu rozstrzygnięcia, czy rejestr umów:

- 1) miałby być prowadzony przez każdą z jednostek sektora finansów publicznych oraz
- 2) powinien obejmować np. wyłącznie umowy, które powodują lub mogą powodować obciążenie finansowe dla jednostek (ewentualnie, jedynie dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego bądź innych jednostek sektora finansów publicznych).

3. Projektowany art. 34a ust. 1 nie wyłącza z zakresu umów, o których informacje miałyby być udostępniane w rejestrze, np. umów o pracę. Obligatoryjne elementy rejestru obejmują zaś m.in. oznaczenie stron umowy, określenie wartości przedmiotu umowy, informacje o źródłach i wysokości współfinansowania (art. 34a ust. 5). Jak się wydaje, ze względu na szczególnie ciężar społeczny tej sfery informacji, kwestia publikacji informacji dotyczących umów o pracę z pracownikami jednostek sektora finansów publicznych wymagałaby odrębnej, wnikliwej analizy. Dodatkowo, w odniesieniu do zakresu przedmiotowego ujawnianych umów, warto zwrócić uwagę na kategorię umów związanych z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. Ze względu na bezpieczeństwo prawne i ekonomiczne, jak również specyfikę transakcji, niektóre elementy takich umów prawdopodobnie nie będą mogły być ujawnione w rejestrze. Podobna sytuacja dotyczy umów zawieranych przez resort obrony narodowej, ponieważ konieczność zachowania bezpieczeństwa państwa może uzasadniać nieupublicznianie niektórych informacji. Reasumując, należy mieć na względzie, że istnieją rodzaje umów czy też informacje zamieszczane w takich umowach, których udostępnianie w rejestrze nie byłoby możliwe. Do rozważenia pozostaje ewentualne wyłączenie spod zakresu projektowanej regulacji niektórych umów (np. stworzenie katalogu umów, które nie podlegałyby zamieszczeniu w rejestrze).

4. Z art. 34a ust. 2 wynika, że uwzględnia on jedynie formę udostępnienia rejestru umów na stronie podmiotowej BIP jednostki, podczas gdy obowiązująca u.d.i.p., w art. 10 i art. 11 przewiduje także inne formy udostępniania informacji publicznej.

Po uprzednim przesądzeniu o zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym projektowanych przepisów, w ocenie Rady Ministrów, można byłoby rozważyć możliwość utworzenia jednego,

centralnego rejestru, obejmującego informacje uzyskane od jednostek sektora publicznego, który byłby rejestrem otwartym i dostępnym dla administracji, sektora prywatnego i osób fizycznych. Zwolniłoby to jednostkę sektora finansów publicznych z obowiązku przenoszenia treści znajdujących się w rejestrze na stronę BIP, bowiem dane w rejestrze po ich wprowadzeniu byłyby od razu dostępne. Przeprowadzenie stosownych analiz mogłoby doprowadzić do konkluzji, że utworzenie centralnego rejestru obniżyłoby koszty ponoszone przez Państwo, przeznaczone na budowę i utrzymywanie rejestru przez każdą jednostkę sektora finansów publicznych. Przyjęcie takiego kierunku wpisałoby się z kolei w działania określone w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, który w założeniach ma za zadanie redukcję kosztów poprzez optymalne wykorzystanie sprzętu, zasobów ludzkich i finansowych, w szczególności usług infrastrukturalnych.

5. Pewne niejasności związane są również ze sformułowaniem zawartym w art. 34a ust. 3, że „Informacje zamieszczane w rejestrze nie naruszają przepisów o ograniczeniu prawa do informacji publicznej”. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że dokonuje się w nim oceny prawnej przyszłych stanów faktycznych, zamiast kreowania uprawnień i obowiązków (przepis ten nie zawiera normy prawnej). Nie wiadomo, czy chodzi o to, że w rejestrze nie zamieszcza się informacji chronionych w odrębnych przepisach (w tym, czy w ogóle nie wykazuje się danej umowy czy tylko niektórych jej elementów), bądź przeciwnie – właśnie zamieszczenie zabronionych w innych ustawach danych nie stanowi naruszenia prawa, gdyż jest legitymizowane poprzez projektowany art. 34a u.f.p.

Zgodnie z proponowanym brzmieniem ust. 3, odpowiednie zastosowanie ma znaleźć art. 5 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p.⁴. Takie rozwiązanie również wywołuje wątpliwości, ponieważ, skoro projektowane przepisy miałyby nie naruszać przepisów ograniczających dostęp do informacji publicznej, to art. 5 u.d.i.p. powinien znaleźć zastosowanie wprost, a nie odpowiednio (co oznaczałoby możliwość stosowania tego przepisu wprost, z modyfikacjami, albo też możliwość jego niezastosowania). W świetle powyższego, wprowadzanie quasi normy kolizyjnej (projektowany art. 34a ust. 3) sugeruje, że w pozostałym zakresie ustawa ta nie ma zastosowania.

W doktrynie i orzecznictwie nie budzi jednak wątpliwości, że informacje o umowach zawieranych przez podmioty zobowiązane stanowią informację publiczną, walor informacji publicznej ma również informacja o stronie takiej umowy, nawet jeśli jest nią podmiot prywatny czy osoba fizyczna. Informacje te obecnie udostępniane są w trybie przepisów u.d.i.p. Oznacza to, że przepisy u.d.i.p. stosuje się w pełnym zakresie, również w zakresie wystąpienia ewentualnych przesłanek ograniczających dostęp do informacji, o których mowa w art. 5 u.d.i.p. Co więcej, w tym wypadku niepełne jest odesłanie jedynie do art. 5 u.d.i.p., ponieważ w przypadku udostępnienia w BIP rejestru umów zastosowanie będą mieć również inne przepisy u.d.i.p., jak np. art. 10 statuujący tzw. negatywną przesłankę wnioskowego udostępniania informacji, zgodnie z którą informacje, które zostały udostępnione w BIP, nie podlegają udostępnianiu na wniosek.

⁴ Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, przy czym to ograniczenie 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.

6. Zgodzić się należy z projektodawcą co do sposobu uregulowania kwestii zawartych w art. 34a ust. 4 i 5. W myśl projektowanego ust. 4, w rejestrze umów zamieszcza się informacje o umowach zawartych w określonej formie, natomiast w ust. 5 sformulowano otwarty katalog informacji podlegających udostępnieniu w rejestrze. Odnosząc się do zakresu informacji podlegających udostępnieniu, wskazania wymaga, że użyte sformułowanie, dotyczące informacji o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy ma charakter ogólny. Powyższe może rodzić wątpliwości, czy właściwym rozwiązaniem jest posługiwanie się formą opisową (i ewentualnie z jakim poziomem szczegółowości), czy wykorzystując symbole podziałek klasyfikacji budżetowej, według których prowadzona jest ewidencja księgowa. Nie jest również jasne czy zamieszczane informacje miałyby dotyczyć współfinansowania w ramach środków pochodzących z Funduszy Europejskich, współfinansowania ze strony innych podmiotów (np. w ramach regulacji przewidzianej w art. 4 pkt 1b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, z późn. zm.), czy innej niż wymienione, formy współfinansowania. Zgłoszony projekt wymagałby doprecyzowania w tym zakresie.

7. Zgodnie z projektowanym art. 34a ust. 6 w rejestrze mają być publikowane informacje o uzupełnieniu, zmianie, rozwiązaniu za zgodą stron, odstąpieniu lub wypowiedzeniu umowy. Wydaje się, że przepis ten powinien zostać uzupełniony np. o informacje dotyczące unieważnienia umowy oraz inne niż wymienione przypadki zakończenia stosunku prawnego. Jako przykład można wskazać sytuację, kiedy z treści umowy wynika, że jej zakończenie nastąpi w sytuacji wyczerpania się środków finansowych, przed ustanowionym w umowie końcowym terminem jej obowiązywania – wówczas może dojść do niezgodności danych ujawnionych w rejestrze ze stanem faktycznym.

8. Jednocześnie, stosownie do ust. 7, proponuje się, aby jednostka sektora finansów publicznych „dążyła do udostępniania w rejestrze” skanów umów. W praktyce trudno jest ustalić treść normy prawnej, którą wyraża ten przepis, jak również ocenić, kiedy norma ta jest wypełniana, a kiedy naruszana, a także jakie byłyby konsekwencje jej naruszenia. W ustawie nie powinno się zamieszczać sformułowań, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Ponadto należy zauważyć, że np. w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. poz. 67), które ma zastosowanie do organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy, zamieszczono definicję pojęcia cyfrowego odwzorowania, wskazując że jest to dokument elektroniczny będący kopią elektroniczną dowolnej treści zapisanej w postaci innej niż elektroniczna, umożliwiającą zapoznanie się z tą treścią i jej zrozumienie, bez konieczności bezpośredniego dostępu do pierwowzoru. Definicja ta jest szersza niż samo pojęcie „skan”, które nie jest pojęciem prawnie zdefiniowanym, a jedynie potocznym. Pojawia się zatem wątpliwość, czy umieszczenie w rejestrze umów obu pojęć jako synonimów nie spowoduje utrudnień interpretacyjnych. Projektodawca powinien, co do zasady, posługiwać się definicjami ustawowymi pojęć, chyba że istniejące definicje nie są adekwatne lub wystarczające na potrzeby projektowanej regulacji. Zatem należałoby przereklamować przepis w taki sposób, aby wynikała z niego postać udostępnianej umowy oraz czy takie udostępnienie ma być fakultatywne czy obligatoryjne. Co

więcej, w kontekście udostępniania w rejestrze „skanów” umów należy mieć na uwadze, że niekiedy, w zawieranych umowach mogą znajdować się informacje, które nie będą mogły zostać ujawnione. Powyższe wiąże się z koniecznością weryfikowania umów pod kątem zawartych w nich danych i potrzeby ich anonimizacji, zanim nastąpi zamieszczenie „skanów” takich umów w rejestrze.

9. W projektowanym art. 34a ust. 8 przewiduje się, że informacje w rejestrze umów zamieszcza się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy. Wydaje się, że w niektórych wypadkach termin ten może być zbyt krótki. Przykładowo, zakres działalności jednostek administracji publicznej wykonujących zadania Instytucji Zarządzających lub Pośredniczących dla Programów Operacyjnych 2014–2020 powoduje, że zawierana jest bardzo duża liczba umów w ramach projektów realizowanych przy współudziale środków unijnych, np. w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

10. Z upoważnienia z art. 34a ust. 9 wynika, że minister właściwy do spraw informatyzacji w porozumieniu z Ministrem Finansów ma określić, w drodze rozporządzenia, standardy struktury rejestru umów oraz formę, zakres i tryb przekazywania informacji do rejestru umów, o których mowa w ust. 4–7, mając na względzie konieczność zapewnienia jednolitości i interoperacyjności działania rejestrów umów oraz dążenia do udostępniania pełnych informacji o umowach, o których mowa w ust. 1. W projektowanych przepisach wskazano, że określona zostanie forma, zakres i tryb przekazywania informacji. Wyjaśnienia jednak wymaga przede wszystkim kto i komu miałby przekazywać ww. informacje. Prowadzącym rejestr umów i przekazującym informacje jest bowiem ten sam podmiot. Nie jest również w pełni zrozumiałe sformułowanie „standardy struktury rejestru umów”. Wyrażenie jest nieprecyzyjne i wskazuje na określenie kilku standardów (użycie liczby mnogiej). Wydaje się, że wystarczającym byłoby określenie samej struktury rejestru umów (użycie liczby pojedynczej wskazywałoby na jeden rejestr umów, co jest niespójne z dalszą częścią przepisu). Ponadto, jak wynika z dalszej części upoważnienia, organ wydający rozporządzenie ma mieć na względzie konieczność zapewnienia jednolitości i interoperacyjności działania rejestrów umów oraz dążenia do udostępniania pełnych informacji o umowach. Powyższe nie znajduje jednak odzwierciedlenia w projektowanej ustawie. Zaproponowane przepisy ustawy nie zawierają przepisów stanowiących o wymianie danych pomiędzy rejestrami. W związku z tym wątpliwości budzi wymóg interoperacyjności tych rejestrów. Niezbędnym jest więc doprecyzowanie przepisów ustawy przez autorów, które zapewniłoby wewnętrzną spójność przyjmowanych rozwiązań.

11. Obowiązek publikacji umów obejmuje wszystkie umowy zawarte od dnia 1 stycznia 2016 r. Wymóg ten budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady niedziałania prawa wstecz. Poza tym, zobowiązanie takie może być trudne do wykonania w toku bieżącej działalności jednostek. Jednocześnie brak jest wyczerpującego uzasadnienia dla dokonania publikacji takich umów.

12. Odnosząc się do kosztów projektowanej regulacji, w opinii Rady Ministrów, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu projektu ustawy, że przedłożony projekt nie pociąga za sobą skutków finansowych, gdyż obecnie podmioty, mające zostać objęte obowiązkiem prowadzenia rejestru, są zobowiązane do udostępniania informacji, które będą przedmiotem rejestru, na wniosek zainteresowanych – w trybie i na zasadach, określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Należy zauważyć, iż istnieje zasadnicza różnica

między udzielaniem sporadycznie informacji publicznej na wniosek podmiotu uprawnionego a systematycznym prowadzeniem rejestru. Udostępnienie informacji o zawartych umowach w trybie u.d.i.p. w ciągu danego roku może być zdarzeniem jednostkowym, wyjątkowym.

Z kolei prowadzenie rejestru umów zgodnie z projektowaną ustawą może okazać się pracochłonne (ze względu na konieczność m.in. systematycznego wprowadzania informacji o umowach do rejestru, monitorowania rejestru umów poprzez uzupełnianie rejestru o informacje wymagane), w szczególności w przypadku podmiotów, zawierających dużą liczbę umów. Tym samym może spowodować dodatkowe koszty, np. wydatki osobowe, czy związane z utrzymaniem systemów informatycznych, czy dodatkowych baz danych.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem Rady Ministrów, projektowane rozwiązania powinny zostać poddane analizie w celu oszacowania skutków finansowych ich wprowadzenia dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ze wskazaniem źródeł ich sfinansowania. Należy zauważyć, iż wszystkie ewentualne obciążenia finansowe państwa wynikające z inicjowanych w projekcie przepisów powinny być przedmiotem uprzedniej, wnikliwej analizy ich zasadności i celowości w kontekście rzeczywistych możliwości finansowych państwa i odbywać się w ramach środków ujętych w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych, a także respektować krajowe ograniczenia budżetowe.

13. Ponadto, biorąc pod uwagę, że kwestie związane z dostępem do informacji publicznej w zakresie umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych uregulowane mogą być również na gruncie ustaw szczególnych, czego przykładem jest art. 139 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych czy art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2016 r. poz. 2045, z późn. zm.), zdaniem Rady Ministrów należałoby poddać analizie inne obowiązujące przepisy, a w konsekwencji powyższych analiz – zaproponować stosowne zmiany, aby zachować spójność obowiązujących przepisów z projektowanymi regulacjami.

Niezależnie od powyższego, należy zaznaczyć, że obecnie opracowywany jest rządowy projekt ustawy dotyczący jawności życia publicznego, który pozwoli na zwiększenie przejrzystości sektora finansów publicznych. Projekt tej ustawy będzie zmierzał m.in. do urzeczywistnienia zasady jawności umów, zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, sformułowanej w art. 35 ustawy o finansach publicznych. Rządowy projekt ustawy zawierał będzie m.in. rozwiązania zbieżne z zawartymi w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

Reasumując, z uwagi na opracowywany rządowy projekt ustawy, która w sposób bardziej wszechstronny będzie normowała szerszy zakres tematyczny, a także mając na względzie szereg zastrzeżeń merytorycznych do projektu poselskiego wyrażonych w treści stanowiska, Rząd opowiada się za wstrzymaniem prac legislacyjnych nad przedłożonym poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk nr 1479) do czasu wniesienia do Sejmu rządowego projektu ustawy dotyczącego jawności życia publicznego.