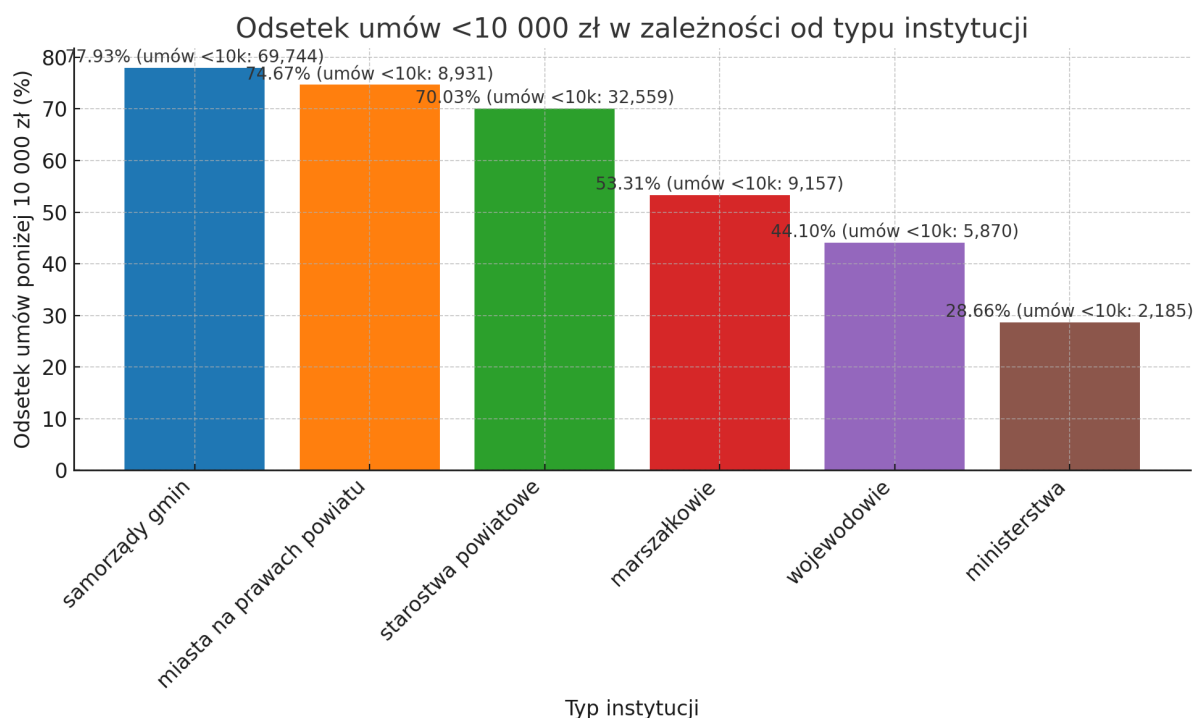


Warszawa, 23 kwietnia 2025 r.

Uwagi Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska do projektu ustawy z dnia 21 marca 2025 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o finansach publicznych [UD 197].

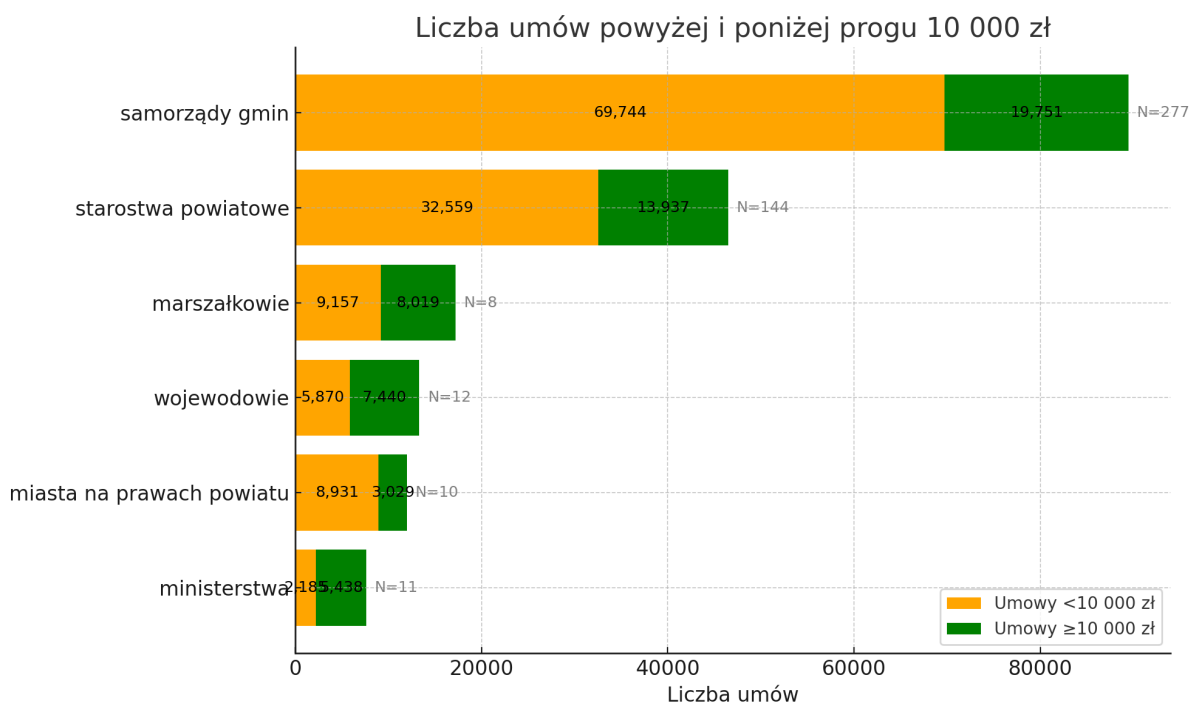
Wysokość progu

1. W przekazanej propozycji ustawy zmieniono wysokość progu, od którego mają być publikowane umowy, z 500 zł na 10 000 zł. Z przedstawionego uzasadnienia można wywnioskować, że kwota ta to kompromis pomiędzy propozycjami, które padły ze strony społecznej (bez progu) oraz przedstawicielami strony samorządowej (50 000 zł). Nie przedstawiono jednak żadnych badań czy danych, które wskazywałyby na racjonalność ustawienia progu publikacji umów na takim poziomie.
2. W terminie styczeń-kwiecień 2025 Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeprowadziła monitoring dotyczący liczby umów, które byłyby publikowane, gdyby przepisy w takim kształcie weszły w życie. Monitoring przeprowadzono na próbie 399 gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich (na wniosek o informację odpowiedziało 277), 189 starostw (odpowiedziały 144), 16 miast na prawach powiatu (odpowiedziało 10), 16 urzędów marszałkowskich (odpowiedziało 8), 16 urzędów wojewódzkich (odpowiedziało 12) i 19 ministerstw (odpowiedziało 11). Pytaliśmy o liczbę umów zawartych w 2024 r. o wartości równej lub większej niż 10 000 zł netto oraz o wartości mniejszej niż 10 000 zł netto z wyłączeniem umów poświadczających nawiązanie stosunku pracy; dotyczących spraw socjalnych związanych z istniejącym stosunkiem pracy; związanych z końcowymi odbiorcami usług użyteczności publicznej (tj. z mieszkańcami na dostarczanie mediów - np. woda, kanalizacja) oraz dotyczących zamówień, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Na podstawie analizy otrzymanych danych przedstawiamy następujące wnioski:
 - a. największy odsetek umów o wartości poniżej 10 000 zł (bez VAT) występuje w samorządach gminnych (77,93%), a najniższy w ministerstwach (28,66%). Pokazuje to, że właśnie jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie lokalnym, najczęściej zawierają umowy poniżej proponowanego progu. Wcześniejsze przepisy przewidywały jawność umów już od 500 zł, co pozwalało na znacznie większą przejrzystość i kontrolę obywatelską – szczególnie w przypadku instytucji, które zawierają wiele istotnych umów poniżej 10 000 zł. Podniesienie progu do aż 10 000 zł może znacząco ograniczyć transparentność działań administracji, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, gdzie te umowy stanowią większość (por. wykres 1).



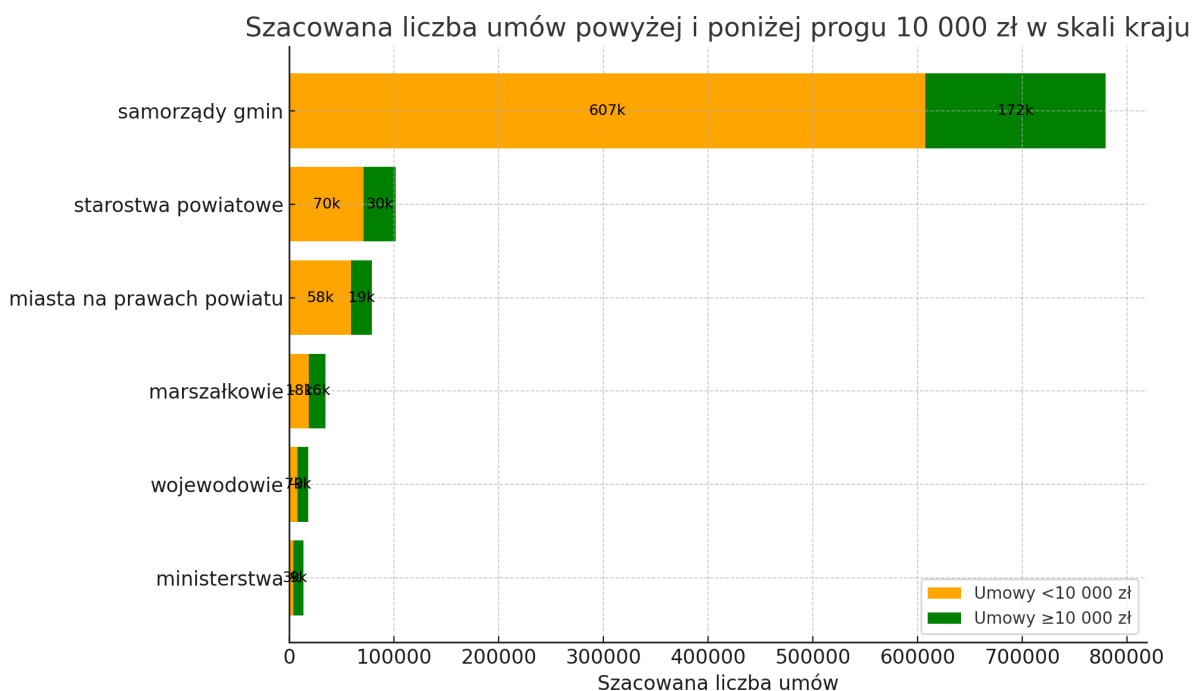
Wykres 1 - Odsetek umów <10 000zł w zależności od typu instytucji

- b. zdecydowana większość umów zawieranych przez samorządy gminne oraz powiatowe dotyczy kwot poniżej 10 000 zł. W przypadku gmin aż 69 744 umowy były poniżej tego progu, a jedynie 19 751 – powyżej. Podobny trend widać w starostwach powiatowych (32 559 umów <10 000 zł vs. 13 937 ≥10 000 zł). Natomiast w przypadku instytucji centralnych – takich jak ministerstwa – proporcje są odwrotne: przeważają umowy o wyższej wartości (5 438 powyżej progu wobec 2 185 poniżej). Świadczy to o tym, że nowe progi publikacyjne, jeśli zostaną ustalone na poziomie 10 000 zł, znacznie ograniczą zakres ujawnianych informacji, zwłaszcza na poziomie lokalnym (por. wykres 2).



Wykres 2 - Liczba umów powyżej i poniżej progu 10 000 zł

- c. Na podstawie uzyskanych danych policzyliśmy szacowaną liczbę umów poniżej i powyżej progu 10 000 zł w skali kraju. Zdecydowaną większość wszystkich umów w Polsce – ponad 600 tysięcy – zawierają gminy i dotyczą one kwot poniżej 10 000 zł. W skali całego kraju oznacza to, że najbardziej liczny segment umów – a więc ten, który dotyczy najdrobniejszych wydatków – może wypaść z obowiązku publikacji, jeśli próg ujawniania zostanie ustalony na zbyt wysokim poziomie. Jednocześnie instytucje centralne, takie jak ministerstwa, odpowiadają jedynie za niewielką część ogólnej liczby umów, zarówno poniżej, jak i powyżej tego progu. To potwierdza, że obniżenie progu wartości ujawnianych umów (np. do wcześniej obowiązujących 500 zł) ma kluczowe znaczenie dla zachowania transparentności na poziomie lokalnym, gdzie odbywa się większość codziennego wydatkowania środków publicznych. W przeciwnym razie jawność obejmie głównie największe transakcje instytucji centralnych, pomijając tysiące istotnych dla lokalnych społeczności umów (por. wykres 3).



Wykres 3 - Szacowana liczba umów powyżej i poniżej progu 10 000 zł w skali kraju

3. W uzasadnieniu progu 10 000 zł powołano się na analizę danych z innych krajów, wskazując, że jest to jeden z najniższych progów w porównaniu międzynarodowym. To stwierdzenie jest jednostronne – owszem, wiele państw w ogóle nie prowadzi rejestrów lub ustala progi wyższe, ale są też przykłady krajów z progami niższymi lub nawet brakiem minimalnej wartości (czyli pełną jawnością każdej umowy), czy też istniejące i publikowane w Polsce rejestry, np. w Szczecinie publikowana jest każda umowa wraz z jej skanem. Dokument Senatu RP przytoczony w przypisie do Uzasadnienia odnotowuje m.in. państwa, gdzie nie obowiązuje żaden próg albo jest on symboliczny. Pominięcie tych przypadków sprawia, że argument brzmi korzystniej dla proponowanej zmiany, niż wynika to z pełnej analizy – sugeruje, że 10 000 zł to wciąż niski próg, podczas gdy z perspektywy maksymalnej transparentności nie jest to najmniejsze możliwe ograniczenie.
4. W uzasadnieniu do projektu występuje obecnie błąd redakcyjny - wskazano, że w rejestrze mają być udostępnione informacje o umowach, o ile wartość przedmiotu umowy przekracza 500 zł.

Mając na uwadze powyższe rekomendujemy utrzymanie progu na poziomie zapisanym w pierwotnej wersji ustawy - na poziomie 500 zł. W związku z tym proponujemy następującą zmianę legislacyjną - art. 34a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wyrazić: „wartość umowy jest większa albo równa 10 000 zł” zastępuje się wyrazami: „wartość umowy jest większa albo równa 500 zł”.

Wydłużenie terminu z 14 do 30 dni

Projekt wydłuża czas na opublikowanie informacji o zawartej umowie. W pierwotnych przepisach przewidziano 14 dni od dnia zawarcia umowy na zamieszczenie informacji w rejestrze, natomiast nowelizacja zmienia ten termin na 30 dni. Zatem każda jednostka sektora finansów publicznych będzie mieć maksymalnie miesiąc od podpisania umowy na wprowadzenie jej danych do systemu. Przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (UDIP) wymagają udostępnienia informacji publicznej na wniosek „*bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni*” (art. 13 UDIP), z możliwością przedłużenia do 2 miesięcy w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Tutaj mamy sztywne 30 dni na publikację z urzędu, co oznacza, że informacja może pojawić się później, niż gdyby obywatel aktywnie zapytał (odpowiedź otrzymałby w 14 dni). Innymi słowy, proaktywna jawność według nowej ustawy będzie opóźniona względem potencjalnej ścieżki wnioskowej.

Obawiamy się, że niektóre jednostki mogą traktować rejestr jako jedyne źródło informacji dla obywateli, zaniedbując obsługę wniosków. Nowy przepis w UDIP jasno stanowi, że dane dostępne w CRU nie będą udzielane na wniosek. To usprawnia procedurę (unikamy powielania pracy), ale istnieje ryzyko nadużycia: urząd może próbować odmówić także szerszych informacji, zasłaniając się tym, że „wszystko jest w rejestrze”.

Przykładowo, obywatel może wnioskować o treść umowy lub bardziej szczegółowe dane niż te, które figurują w rejestrze. Jednostki mogą błędnie uznać, że skoro podstawowe informacje są udostępnione, to nie muszą nic więcej przekazywać. W rzeczywistości prawo do informacji (art. 61 Konstytucji) obejmuje dostęp do dokumentów, więc żądanie kopii pełnej umowy nadal powinno być rozpatrzone w trybie UDIP – publikacja metadanych nie ułatwia automatycznie dostępu do całości treści. Jeśli jednak administracja będzie chciała ograniczyć się tylko do rejestru, może to prowadzić do sporów co do zakresu odpowiedzi na wnioski. Ciężar może spaść na obywatela, który będzie musiał wykazać, że żądana informacja nie pokrywa się z tym, co jest w rejestrze (np. że treść umowy to więcej niż „informacja o umowie”). Jeżeli z kolei zobowiązana jednostka nie wprowadzi jakiejś umowy do systemu (czy to z opóźnieniem, czy celowo pominięciem), obywatel nawet nie dowie się o jej istnieniu, a więc nie złoży wniosku. Formalnie, skoro informacja nie jest „udostępniona w CRU”, to obowiązek udostępnienia na wniosek pozostaje – ale aby z niego skorzystać, trzeba wiedzieć, że jest o co pytać. Nie ma gwarancji, że wszystkie wymagane dane tam trafią na czas. W efekcie pewne informacje mogą umknąć społecznej kontroli, bo ani nie pojawią się w rejestrze, ani nikt nie zawnioskuje (sądząc, że rejestr jest kompletny).

By uniknąć powyżej opisanych problemów, rekomendujemy, by czas na wprowadzenie umów do CRU wynosił 14 dni. Proponujemy następującą zmianę legislacyjną:

W art. 34a ust. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wyrazy: „nie później jednak niż w terminie 30 dni” zastępuje się wyrazami: „nie później jednak niż w terminie 14 dni”.

Nominalna liczba umów do wprowadzenia

Na podstawie zebranych danych policzyliśmy średnią i medianę dla liczby umów, które zgodnie z proponowanymi przepisami (publikacja od progu 10 tys. zł) będą musiały być wprowadzane do rejestru przez poszczególne typy jednostek samorządu terytorialnego.

Wyniki prezentuje poniższa tabela.

Typ instytucji	Średnia liczba wszystkich umów rocznie	Mediana liczby wszystkich umów rocznie	Średnia liczba wszystkich umów miesięcznie	Mediana liczby wszystkich umów miesięcznie
gmina miejska	90	82	7	7
gmina miejsko-wiejska	98	77	8	6
gmina wiejska	57	43	5	3
miasto na prawach powiatu	302	195	25	16
starostwo	96	62	8	5
marszałek województwa	1002	576	83	48
ministerstwo	494	268	41	22
wojewoda	620	226	52	19

Policzyliśmy także, ile umów musiałyby rocznie i miesięcznie wprowadzać do rejestru poszczególne JST, gdyby nie było żadnego progu dotyczącego wysokości umów. Wyniki prezentuje poniższa tabela.

Typ instytucji	Średnia liczba wszystkich umów rocznie	Mediana liczby wszystkich umów rocznie	Średnia liczba wszystkich umów miesięcznie	Mediana liczby wszystkich umów miesięcznie
gmina miejska	273	185	23	15
gmina miejsko-wiejska	292	103	24	8
gmina wiejska	19	77	16	6
miasto na prawach powiatu	758	142	63	12
powiat (starostwo)	249	136	21	11
marszałek województwa	1205	429	100	36
wojewodowie	620	226	52	19
ministerstwa	494	268	41	22

Z przedstawionych danych wynika, że wprowadzenie progu 10 000 zł znacząco ogranicza liczbę umów, które poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (JST) musiałyby rejestrować. Dla przykładu: w przypadku gminy wiejskiej liczba umów do wprowadzenia spada ze średnio 191 rocznie (czyli ok. 16 miesięcznie) do 57 (ok. 5 miesięcznie), co stanowi redukcję o ponad 70%. Podobny efekt widać w innych typach JST, choć w mniejszym stopniu – np. w przypadku miast na prawach powiatu liczba umów do publikacji spada z 758 rocznie do 303.

Z punktu widzenia deklarowanego celu ustawy, jakim miałyby być zwiększenie jawności życia publicznego, efekt będzie co najmniej niesatysfakcjonujący. Zwłaszcza na poziomie gmin, gdzie większość umów to właśnie te o niskiej wartości. Brak progu lub jego znaczące obniżenie (np. do wcześniejszych 500 zł) pozwalałoby obywatelom na pełniejszy wgląd w działania władz lokalnych, które zarządzają środkami publicznymi w sposób mający bezpośredni wpływ na życie mieszkańców.

Warto zauważyć, że to właśnie na poziomie lokalnym kształtuje się zainteresowanie sprawami publicznymi i poczucie sprawstwa. Kwestia ta jest elementem regularnych badań CBOS, który pyta w tym kontekście m. in. o ocenę poczucia wpływu¹. Jak wynika z przytoczonych badań, podlega ono dość znaczącym zmianom na przestrzeni lat. Poczucie wpływu może zaś wynikać zarówno z bezpośredniego doświadczenia oddziaływania na sprawy gminy, jak też z wyobrażenia o tym wpływie. W praktyce istotne jest, by mieszkańcy mogli wyrobić sobie zdanie o rzeczywistości gminnej. A do tego konieczna jest informacja, w tym w sprawie wspólnych finansów. Dla części mieszkańców właśnie ta kwestia może być rozstrzygająca w kształtowaniu poczucia, że istnieją warunki dla wywierania wpływu. Wprowadzenie rozwiązania legislacyjnego, którego ostateczny wydźwięk społeczny brzmi nie jak „ponad 20% umów jest jawnych, a „prawie 80% umów zostało ukrytych”, jest wielką nieostrożnością w kształtowaniu subiektywnych przekonań obywateli o jakości działania władz samorządowych.

Jest to kolejny argument przemawiający za utrzymaniem progu dla umów wpisywanych w CRU na poziomie 500 zł.

Pozorne zabezpieczenie transparentności drobnych umów

Autorzy podkreślają, że mimo podniesienia progu wartości pozostawia możliwość dobrowolnego publikowania informacji o umowach poniżej 10 000 zł. Jest to jednak argument pozorny. Skoro celem podniesienia progu było zmniejszenie obciążeń jednostek, mało prawdopodobne, by te same jednostki dobrowolnie publikowały mniejsze umowy – zwłaszcza że, jak podaje się uzasadnieniu ustawy, przedstawiciele jednostek pierwotnie wnioskowali właśnie o wysokie progi (nawet 50 tys. zł) w celu ograniczenia obowiązków. W praktyce zatem “możliwość” publikacji nie gwarantuje utrzymania transparentności dla umów poniżej progu.

Usuwanie danych z rejestru po 5 latach

Przedstawiony projekt reguluje też kwestię, jak długo informacje o umowach będą dostępne w rejestrze. Z uzasadnienia wynika, że chodzi m.in. o zgodność z przepisami o ochronie danych osobowych oraz o ograniczenie długoterminowych kosztów utrzymywania systemu. W praktyce założono, że dane o umowie będą publicznie dostępne przez 5 lat, a następnie zostaną usunięte z publicznego rejestru. Konsekwencją będzie ograniczona jawność archiwalna: informacje o starszych umowach (sprzed ponad 5 lat) nie będą już dostępne online. By móc uzyskać tego typu dane,

¹ https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_149_23.PDF

obywatele będą musieli złożyć wniosek o informację. Dla dziennikarzy czy organizacji chcących badać dłuższą historię wydatków, brak danych w rejestrze oznacza konieczność składania licznych wniosków i czekania na odpowiedzi, zamiast samodzielnego przejrzania archiwum online. To może ograniczyć analizę trendów długookresowych, identyfikację powtarzających się wzorców korupcyjnych, czy porównywanie wydatków sprzed lat.

Argument dotyczący kosztów funkcjonowania systemu jako uzasadnienie ograniczenia retencji danych do 5 lat jest nieproporcjonalny i nieprzekonujący. Według naszych szacunków, liczba umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych wynosi ok. 250 tys. rocznie dla umów powyżej progu oraz ok. 1 miliona umów rocznie w przypadku braku progu. Nawet przy założeniu braku progu i pełnej rejestracji wszystkich umów, w ciągu 5 lat oznacza to zgromadzenie ok. 5 milionów pozycji w rejestrze – co przekłada się na średnio niespełna 3 tysiące nowych wpisów dziennie.

Dla porównania – dzienna liczba dokumentów obsługiwanych przez Krajowy System e-Faktur (KSeF), który działa od 2022 r. i którego obowiązywanie miało zostać rozszerzone od połowy 2024 r., jest szacowana na dziesiątki milionów faktur dziennie, a według prognoz może sięgnąć nawet 100 milionów dziennie. Oznacza to, że rzeczywiste lub szacowane obciążenie CRU – rzędu tysięcy rekordów dziennie – jest znikome w porównaniu do możliwości istniejących systemów administracji publicznej. Z kolei, według otrzymanej przez nas odpowiedzi w dniu 22 kwietnia 2025 roku z Krajowej Administracji Skarbowej, liczba transakcji na kasach fiskalnych online zarejestrowanych w Centralnym Repozytorium Kas w 2024 r. wynosi 11 986 063 783. Liczba paragonów wystawionych w 2024 r. przez kasy online wynosi 11 866 988 545, co pokazuje, że systemy państwa są w stanie bez problemu obsługiwać miliardy operacji rocznie i że utrzymywanie w rejestrze kilku milionów rekordów umów nie powinno stanowić istotnego obciążenia ani dla infrastruktury technicznej, ani dla budżetu państwa.

Ponadto warto odnieść się do analogicznych rozwiązań z zagranicy. Przykładowo słowacki [Centralny Rejestr Umów \(Centrálny register zmlúv\)](#) sięga do danych od samego jego uruchomienia w styczniu 2011 r., co więcej odsyła również do starszej wersji serwisu [z danymi o umowach zawartych do 31.12.2010 r.](#), a ukraiński, złożony, system zamówień publicznych [Prozorro](#), któremu przyświeca hasło „Wszyscy wszystko widzą” sięga do danych o umowach od czasu jego uruchomienia w 2016 r.

Dlatego kluczowe wydaje się nam dodanie w ustawie procedury archiwizacji i udostępniania archiwalnych danych na życzenie, tak by na co dzień nie były dostępne z poziomu rejestru, ale po czasie wskazanym w ustawie były dostępne na wniosek. W związku z tym proponujemy zmiany polegające na dodanie w projekcie ustawy zapisów dotyczących art. 34b ustawy o finansach publicznych, w którym ustanowiono zostaną zasady ograniczonej retencji danych poprzez dodanie ustępów 5 i 6 w brzmieniu:

5. Informacje o umowach udostępnione w Centralnym Rejestrze Umów JSFP usuwa się z tego

rejestru po upływie 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął okres obowiązywania umowy. Usunięte dane podlegają archiwizacji.

6. Archiwalne informacje, o których mowa w ust. 5, mogą zostać udostępnione wyłącznie na wniosek, w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, z zachowaniem przepisów o ochronie danych osobowych.

Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe

Wyłączenie służb specjalnych i umów z obszaru bezpieczeństwa państwa zostało poszerzone. Ponadto zakres umów ograniczony do zamówień publicznych powoduje, że pewne kategorie umów w ogóle nie pojawiają się w rejestrze (np. umowy z osobami fizycznymi o pracę, umowy najmu lokali przez jednostki publiczne jeśli nie traktuje się ich jako „zamówienia”, itp.). Spółki komunalne i państwowe co do zasady nie należą do sektora finansów publicznych, więc nie są objęte obowiązkiem. To poważna luka – ogromne kwoty wydawane przez spółki Skarbu Państwa czy przedsiębiorstwa komunalne (np. miejskie spółki od wywozu śmieci, komunikacji) pozostaną poza centralnym rejestrem, tak samo jak Lasy Państwowe czy Wody Polskie. Oznacza to, że państwo w wąskim sensie (urzędnicy, jednostki budżetowe) będzie przejrzystsze, ale państwo w szerokim sensie (publiczny sektor gospodarczy) – niekoniecznie.

Postulujemy dodanie spółek komunalnych i spółek skarbu państwa jako podmiotów zobowiązanych do publikacji umów w CRU.

Dodanie zapisu w ustawie o sprawozdawczości i ewaluacji

Choć w Ocenie Skutków Regulacji pojawia się zapowiedź ewaluacji rejestru w 2030 roku, dokument ten nie daje gwarancji, że to nastąpi. Proponujemy dodanie w ustawie zapisu dotyczącego sprawozdawczości i ewaluacji. Dzięki temu zapewniona zostanie nie tylko bieżąca transparentność funkcjonowania rejestru, ale też możliwość jego dostosowania do realnych potrzeb administracji i obywateli na podstawie doświadczeń z wdrażania systemu.

W art. 34b w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych po ust. 7 dodaje się ust. 8–9 w brzmieniu:

„8. Minister Finansów corocznie, do dnia 31 marca, przedstawia Radzie Ministrów oraz publikuje na swojej stronie internetowej sprawozdanie z funkcjonowania Centralnego Rejestru Umów JSFP za rok poprzedni. Sprawozdanie zawiera w szczególności dane statystyczne dotyczące liczby umów wprowadzonych do rejestru przez poszczególne typy jednostek sektora finansów publicznych, zakresu aktualizacji informacji oraz identyfikowanych problemów w realizacji obowiązków ustawowych.

9. Po upływie 3 lat od dnia wejścia w życie przepisów art. 34a i 34b, Minister Finansów dokonuje kompleksowej ewaluacji skuteczności i funkcjonalności

Centralnego Rejestru Umów JSFP. Wyniki ewaluacji, wraz z rekomendacjami dotyczącymi ewentualnych zmian legislacyjnych lub organizacyjnych, przedstawiane są Radzie Ministrów oraz publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów”.

Uwagi do OSR

Dokument stwierdza, że projekt nie wywoła skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, a nawet zmniejszy obciążenia, mimo że:

- przewiduje rozbudowę i administrowanie nowym systemem teleinformatycznym,
- zakłada obowiązek przetwarzania i publikowania danych,
- zobowiązuje jsfp do zmian organizacyjnych i informatycznych.

Nowe obowiązki techniczne i organizacyjne z definicji generują koszty (szkolenia, dostosowanie systemów, kadry). Brak oszacowania kosztów wdrożenia i utrzymania systemu jest luką analityczną i może wprowadzać w błąd.