Opinia stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska
o ustawie z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 714)

Sieć Obywatelska Watchdog Polska działa od 18 lat. Nasza organizacja powstała na fali dyskusji o zapobieganiu korupcji z początku lat dwutysięcznych. Z czasem zidentyfikowaliśmy, że jednym z najważniejszych mechanizmów antykorupcyjnych jest jawność życia publicznego. Zaś jednym z najskuteczniejszych mechanizmów zapewniania jawności jest aktywne udostępnianie informacji przez podmioty dysponujące majątkiem publicznym i realizujące zadania publiczne. Dlatego od lat postulujemy aktywne publikowanie informacji. Nie rezygnujemy też ze starań o otwieranie polskich instytucji. Przeprowadziliśmy już około 1200 spraw sądowych mających taki właśnie cel. Wspieraliśmy też obywatelki i obywateli w ich działania na rzecz aktywnego publikowania informacji o umowach zawieranych przez instytucje publiczne.

Jedną z najszerszych i wywołujących największą zmianę społeczną inicjatyw obywatelskich był Publiczny Rejestr Umów, w którą zaangażowało się kilkuset obywateli. Wspólnie podejmowali działania na rzecz publikowania rejestrów umów przez różne organizacje, a także uczestniczyliśmy w pracach parlamentu nad ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2054; dalej: ustawa antykorupcyjna).

Obserwowaliśmy funkcjonowanie rejestrów umów już opublikowanych przez setki urzędów w Polsce, a także obserwujemy dyskusje i wątpliwości wokół przyjętych przepisów. Wiedzę czerpiemy też z prowadzonego poradnictwa prawnego. Trafiają do nas osoby, które mają problem z uzyskaniem informacji na temat umów zawieranych przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji, a także urzędnicy, którzy dążą do przygotowania się do wejścia w życie tych przepisów. Na podstawie zebranego doświadczenia możemy się wypowiadać o praktycznych problemach i obszarach, które wymagają uwagi. Naszą wiedzę zebraliśmy w niniejszej opinii.

Ze względu na zakres działalności Stowarzyszenia niniejsza opinia dotyczy art. 12 ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 714).

Wątpliwości interpretacyjne ograniczeń

Postulujemy wykreślenie art. 34a ust. 3 zdanie 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927 i 1981).

Ewentualnie, w zależności od przyjętej techniki legislacyjnej, proponujemy zmianę art. 34a ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927 i 1981) poprzez:

- wykreślenie ust. 3 w całości,
- nadanie ust. 8 brzmienia: “Do informacji udostępnionym w rejestrze umów przepisy art. 5 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stosuje się odpowiednio. W przypadku zastosowania tych przepisów w rejestrze zamieszcza się informację, o której mowa w art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.” tj. połączenie ust. 3 zd. 2 i ust. 8,

Obecny sposób sformułowania przepisu art. 34a ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych budzi niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne. Powstają pytania czy istnieją umowy zawarte przez jednostki z sektora finansów publicznych, które nie są objęte zakresem przedmiotowym ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, co jest niewłaściwym pytaniem w obliczu jawności finansów publicznych, bowiem rejestr w całości obejmuje umowy zawarte przez jednostki sektora finansów publicznych.

Dla zachowania kompletności prezentowanych danych, a tym samym ich wiarygodności i uproszczenia stosowania tych przepisów wskazane jest, aby ocena udostępnienia informacji o umowach była oparta w szerokim zakresie o przepis art. 5 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, na podstawie art. 34a zdanie 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Umożliwia to na efektywniejsze rozstrzyganie kolizji dwóch konstytucyjnych praw jednostki tj. prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej, a także ochrony tajemnic prawnie chronionych.

Dzięki temu będzie mógł znaleźć szersze zastosowanie art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (na podstawie art. 34a ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), aby w każdej sytuacji pominięcia informacji w rejestrze umów podano m. in. zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazano organ lub osobę, które dokonały wyłączenia.

Rozbudowa rejestru umów o ich treści

Proponowania zmiana:

- dodanie do art. 34a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927 i 1981) punktu 6 w brzmieniu “cyfrowe odwzorowanie treści umowy”,
- wprowadzenie 5-letniego vacatio legis dla dodanego punktu 6.

Przedstawiony projekt nie przewiduje publikacji treści zawieranych umów, a to ich treść jest powszechnym oczekiwaniem społecznym. Dostęp do treści umowy pozwala na uniknięcie w wielu przypadkach wątpliwości co do racjonalności wydatków oraz ich wysokości. Systematyczne publikowanie treści umów w Biuletynie Informacji Publicznej wpływa na jakość debaty publicznej, ponieważ zainteresowany dziennikarz, obywatel lub aktywista może w każdym przypadku sprawdzać oraz odnosić się do konkretnych zapisów umowy. Warto zauważyć, że treść zawieranych umów jest dostępna w analogicznych rejestrach umów prowadzonych na Słowacji i w Czechach.

Obecne przepisy przewidują zamknięty katalog informacji, które są zamieszczane w rejestrze umów. W Polsce niektóre urzędy już teraz, dobrowolnie publikują treść zawieranych przez siebie umów, np. Urząd Miasta Szczecin robi to od lat (http://bip.um.szczecin.pl/chapter_50899.asp). Obecny kształt przepisów poddaje w wątpliwość przyszłość skanów umów opublikowanych w rejestrze umów Urzędu Miasta Szczecin, co wydaje się wypaczać cel zmian, którym było m. in. zwiększenie jawności życia publicznego.

Warto zauważyć, że na skutek postępującej cyfryzacji, a także wprowadzaniu systemów elektronicznego obiegu dokumentów, w wielu przypadkach administracja zawiera umowy w postaci elektronicznej lub – w przypadku umów zawartych w postaci papierowej – posiada cyfrowe odwzorowanie ich treści w swoich systemach informatycznych. W takich przypadkach publikacja treści umów wymaga jedynie odpowiedniego skonfigurowania systemu informatycznego. W związku z tym publikacja wyłącznie metadanych (o umowie) jawi się jako rozwiązanie anachroniczne. Wobec długiego vacatio legis odpowiednie systemy informatyczne przez ich dostawców będą mogły zostać zintegrowane w ramach bieżących modernizacji bez ponoszenia nadmiernych kosztów.

Sugerujemy wprowadzenie obowiązku publikowania treści zawieranych umów w przedmiotowym rejestrze umów i umożliwienie publikacji także innych informacji. Dostrzegamy, że wpisuje się to w wprowadzone w przepisach vacatio legis, które przewiduje wieloletni okres wdrażania rejestru umów.

Podsumowanie

Bazując na przedstawionej argumentacji, apelujemy o przyjęcie do projektu przedstawionych poprawek. Obywatele zasługują na dobrze zarządzaną administrację, bezpieczeństwo prowadzenia biznesu i kraj wolny od korupcji. Każda zmiana mogąca przynieść wymierne skutki w tych obszarach zasługuje na wsparcie Parlamentarzystów. Wiarygodność publikowanych przez Państwo danych jest kluczowa dla budowania zaufania społecznego.

8 czerwca 2022