

**Opinia stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska
na temat ustawy o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw
do druku senackiego nr 495**

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 1000 spraw sądowych mających taki właśnie cel. Wspieraliśmy też obywatelki i obywateli w ich działaniach na rzecz aktywnego publikowania informacji o umowach zawieranych przez instytucje publiczne.

Jedną z najszerzych 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. Obserwowaliśmy funkcjonowanie rejestrów umów już opublikowanych przez setki urzędów w Polsce. 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. Na podstawie zebranego doświadczenia możemy się wypowiadać o praktycznych problemach i obszarach, które wymagają uwagi. Te uwagi przedstawiamy w niniejszej opinii.

Jednocześnie, dzięki zakorzenieniu w środowiskach lokalnych i stałemu kontaktowi z obywatelkami i obywatelami zainteresowanymi jakością rządzenia, zapobieganiem konfliktowi interesów, synekurom i nepotyzmowi, mamy dobre rozpoznanie problemów występujących w Polsce w tym obszarze.

W nawiązaniu do opisanego doświadczenia z uznaniem przyjmujemy kierunek przyjęty w ustawie o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Żeby jednak przepisy faktycznie wpłynęły na osiągnięcie założonych celów, należałoby je odpowiednio rozszerzyć oraz upewnić się, że zostaną właściwie wdrożone.

Uwagi szczegółowe dotyczące przepisów odnoszących się do rejestrów umów

Podmioty objęte obowiązkiem publikowania rejestrów

Trudno uznać za wystarczające rejestry umów wprowadzone tylko w przypadku jednostek sektora finansów publicznych. Nieprzejrzyste wydawanie pieniędzy przez spółki samorządowe i państwowe czy fundacje **przez nie zakładane,**

stanowi obecnie jedno z największych zagrożeń dla jakości życia publicznego w Polsce. Podmioty te mają też tendencję do twierdzenia, że nie są zobowiązane do jawności. Informacje dotyczące ich finansów trzeba uzyskiwać w sądach.

Tymczasem ich wpływ na politykę może być istotny, gdyż stanowią potencjalne miejsce budowania zaplecza politycznego i wspierania kampanii wyborczych rządzących. Jawność rejestru umów w takich podmiotach byłaby pożądana dla osiągnięcia celów ustawy.

Struktura publikacji rejestru

Wejście w życie przedmiotowej regulacji oznacza opublikowanie kilkudziesięciu tysięcy oddzielnych rejestrów. Pociąga to za sobą powstanie adekwatnych narzędzi służących do ich publikacji. Ze względu na ich liczbę i postać, ich analizowanie przez obywateli – w proponowanym w projekcie kształcie – w wielu przypadkach może okazać się iluzoryczna. Przykładowo, w przypadku próby monitorowania zleceń udzielanych konkretnemu dostawcy o ogólnopolskim zakresie działania, wobec którego istnieją podejrzenia działań korupcyjnych.

W naszej ocenie aby umożliwić skuteczne monitorowanie i analizę, konieczne jest dostarczanie dokładnych i wysokiej jakości danych oraz ich przechowywanie w sposób kompletny i kompleksowy. System publikujący informacje na temat rejestru umów powinien umożliwiać intuicyjne ich przeszukiwanie. Ponadto powinno być również możliwe wyszukiwanie określonego podzbioru zamówień, takich jak zamówienia udzielone w ciągu określonego miesiąca lub udzielone temu samemu dostawcy. **Stworzenie intuicyjnego wyszukiwania przy użyciu wielu filtrów i słów kluczowych jest czymś, co należy przemyśleć na etapie projektowania systemu przeznaczonego do publikowania rejestru umów.** Ponadto powinno być również możliwe wyszukiwanie określonego podzbioru umów, takich jak umowy udzielone w ciągu określonego miesiąca lub udzielone temu samemu dostawcy.

Sugerujemy zmianę formy rejestru umów, aby zobowiązać ministra ds. finansów publicznych lub Urząd Zamówień Publicznych do **prowadzenia i publikowania rejestru umów publicznych w postaci systemu informatycznego** do którego podmioty zobowiązały regularnie dokonywały ich raportowania, w celu ich publikacji niezwłocznie po ich zgromadzeniu.

Zmiana taka wpisuje się w aktualne prace Ministerstwa Finansów zakładające bieżące, centralne raportowanie danych fiskalnych np. Jednolity Plik Kontrolny, Krajowy System e-Faktur. W taki sposób funkcjonują także, powołane w uzasadnieniu projektu i z sukcesem funkcjonujące, rejestry umów prowadzone na Słowacji (dostępny pod adresem <https://www.crz.gov.sk/>) i w Czechach (dostępny pod adresem <https://smlouvy.gov.cz/>). Nie bez znaczenia jest także, że takie rozwiązanie pozwala ograniczyć koszty związane z tworzeniem w Polsce kilku tysięcy odrębnych systemów przeznaczonych do ich przejrzystego publikowania, a także poprawią skuteczność ich analizy.

Ponowne wykorzystanie rejestrów umów

Dane na temat zawieranych umów, pozwalają nie tylko na działania antykorupcyjne, ale mają znaczenie gospodarcze. Pozwalają bowiem na analizę przez podmioty gospodarcze i naukowców struktury wydatków publicznych, a także występujących w tym obszarze zjawisk. Stanowią także cenny zasób wspierający ocenę wiarygodności kontrahenta, co ma znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i ocenę należytej staranności w kontekście przeciwdziałaniu wyłudzeń VAT. Aby dane mogły być w taki sposób ponownie wykorzystane, powinny być dostarczane w formacie nadającym się do odczytu maszynowego w postaci ujednoczonego i interoperacyjnego formatu, z wykorzystaniem interfejsu programistycznego (API) lub zbiorczego pobrania.

Doświadczenie z zakresu publikacji takich danych z innych krajów wskazuje, że dostęp do wysokiej jakości danych przystosowanych do ponownego wykorzystania umożliwia monitorowanie udzielania zamówień publicznych i zawieranych umów w celu sygnalizowania ryzyka korupcji. W innych krajach powstają narzędzia, które automatycznie dzięki użyciu algorytmów i agregowaniu danych z innych źródeł sygnalizują zamówienia o podwyższonym ryzyku. Choć „ryzyko” nie oznacza korupcji, to oznaczone dokumenty warte są sprawdzenia, na przykład przez ekspertów, a także samą konkurencją, która wszak ma wiedzę niezbędną do oceny i jest bezpośrednio zainteresowana równością dostępu do pracy, możliwości wykonywania zleceń czy usług w warunkach wolnych od korupcji. Tytułem przykładu warto wskazać w tym miejscu węgierski projekt Czerwone Flagi (redflags.eu).

Z tego względu proponujemy rozszerzenie przedstawionego projektu i **uznanie, że omawiane rejestry mają charakter danych o wysokiej wartości, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2021 poz. 1641).**

W przypadku nieuwzględnienia powyższych uwag na temat zmiany formy rejestru umów, sugerujemy co najmniej zmianę delegacji dla ministra finansów, przewidującą w drodze rozporządzenia określenie wzoru rejestru umów, w taki sposób, aby – oprócz obowiązku zapewnienia kompletności, jednolitości i przejrzystości informacji zamieszczanych w tym rejestrze oraz łatwości wyszukiwania tych informacji – zapewnić jego interoperacyjność, w szczególności dostęp maszynowy z wykorzystaniem ustandaryzowanego interfejsu programistycznego (API).

Anonimizacja rejestru umów

Dla wiarygodności publikowanych danych konieczne jest przejrzyste podejście do sytuacji, gdy z określonych przyczyn informacja o zawartej umowie nie może być opublikowana. W przeciwnym razie, w przypadku ograniczenia jawności umowy, pozycja rejestru zostanie pominięta, a w efekcie brak będzie możliwości sprawowania kontroli i poddania weryfikacji takiego postępowania np. poprzez indywidualne żądanie umowy i kontrolę sądową. Skoro rejestry umów mają mieć efekt antykorupcyjny, to istotne jest by wiadomo było, że jakieś umowy są pominięte.

W przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej w art. 8 ust. 5, określono że w przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej, w Biuletynie Informacji Publicznej podaje się zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazuje się organ lub osobę, które dokonały wyłączenia, a w przypadku, o którym mowa w art.5 ust. 2 ustawy, podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności. Regulacja ta od lat zapewnia podstawową informację i umożliwia kontrolę sytuacji, gdy opublikowane dokumenty są poddawane tzw. anonimizacji.

Jednakże, analiza przedstawionego projektu, ze względu na wąskie odesłanie do ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazuje, że wspomniany przepis nie znajdzie zastosowania wobec rejestrów umów przewidzianych projektem ustawy. Stwarza to realne ryzyko dokonywania anonimizacji rejestru poprzez niepożądane całkowite usuwanie pozycji, co w efekcie będzie wywoływać fałszywe wrażenie o kompletności takiego rejestru umów -

Uważamy, że w przypadku anonimizacji umowy, jeżeli jest to ona konieczna, informacja o pozycji w rejestrze powinna być zachowana przez wskazanie podstawy wyłączenia obok takiej pozycji w rejestrze. Takie postępowanie – w naszej ocenie – będzie także sprzyjać zapobieganiu sytuacjom nadużywania anonimizacji wobec informacji tj. numer umowy, data zawarcia, tryb zawarcia, dla których trudno znaleźć realną podstawę ograniczenia.

Z tego względu, sugerujemy zmianę przedstawionego projektu w taki sposób, aby w sposób bezpośredni wskazać, że w rejestrze umów zamieszcza się informacje o wyłączeniu umowy, analogicznie do art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Treść umów

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 we wcześniej wspomnianych rejestrach umów prowadzonych na Słowacji i w Czechach.

Projekt ten przewiduje zamknięty katalog informacji, które są zamieszczane w rejestrze umów. Warto w tym zakresie dostrzec, że w Polsce niektóre urzędy już teraz, dobrowolnie publikują treść zawieranych przez siebie umów. Tytułem przykładu warto wskazać Urząd Miasta Szczecin, który dokonuje tego od lat (http://bip.um.szczecin.pl/chapter_50899.asp) pod wpływem oczekiwań społecznych (<https://informacjapubliczna.org/news/obywatelski-cud/>). Przyjęcie przedstawionego projektu w opracowywanym kształcie poddaje w wątpliwość przyszłość skanów umów opublikowanych w rejestrze umów Urzędu Miasta Szczecin, co wydaje się wypaczać cel projektu ustawy, którym było m. in. zwiększenie jawności życia publicznego.

Warto zauważyć, że na skutek postępującej cyfryzacji, a także wprowadzaniu systemów elektronicznego obiegu dokumentu, 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, a w takim wypadku publikacja wyłącznie metadanych jawi się jako rozwiązanie anachroniczne.

Mając na względzie powyższe uwagi sugerujemy wprowadzenie obowiązku publikowania treści zawieranych umów w przedmiotowym rejestrze umów i umożliwienie publikacji także innych informacji.

Uwzględniając ograniczenie ponadstandardowych nakładów finansowych na wdrożenie tych przepisów możliwe jest wydłużenie *vacatio legis* dla tego postanowienia ustawy, co sprawi, że administracja włączy koszty jej wdrożenia w standardowe koszty utrzymania systemów informatycznych i planowane, nieuniknione w dzisiejszych czasach modernizacji systemów informatycznych.

Uwaga szczegółowa dotycząca przepisów odnoszących się do rejestru wpłat na partie polityczne

Osobną sprawą, na którą zwracamy uwagę jest jawność wpłat na fundusze wyborcze partii politycznych. To także sprawa, o którą zabiegają środowiska obywatelskie, wskazując na nieprzejrzystość tej części finansów partii do momentu złożenia przez partię sprawozdania. A przecież to z wpłaty z funduszu wyborczego w dużej mierze korzysta potem komitet wyborczy. W ostatnim roku przed wyborami możliwe jest, że na fundusz wpływają wpłaty osób, które skorzystały dzięki partii dysponującej możliwościami rozdawania stanowisk w spółkach i innych zależnych od państwa podmiotów. To właśnie fundusz wyborczy powinien być znany w czasie wyborów, a nie po nich.

Doceniając zaproponowane rozwiązanie, chcemy zwrócić uwagę na niekonsekwencję w stosunku do innych przepisów. Przepisy omawianej ustawy mają stanowić, że Art. 4. W ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 580 oraz z 2021 r. poz. 1407) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 25 dodaje się ust. 6–12 w brzmieniu: (...)

10. W rejestrze wpłat zamieszcza się informacje o wpłatach od osoby dokonującej wpłaty na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich, **w kwocie przekraczającej w jednym roku 10 000 zł.**

Tymczasem w Kodeksie wyborczym, w Art. 140. § 1. mowa o tym, że Komitet Wyborczy jest obowiązany prowadzić rejestry: (...) 2) wpłat o **wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę**, ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów, ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby.

I jeden, i drugi opisany rejestr jest jawny. Jednocześnie tak niekonsekwentne przepisy powodują, że osoby, które potencjalnie odpłacają się za stworzone możliwości zarobkowe mają większe możliwości bieżącego ukrywania swojego wsparcia, niż zwykły zwolennik partii, który wspiera ją z powodów wyłącznie ideowych.

Proponujemy wprowadzić identyczny próg jawności wpłat od jednej osoby na fundusz wyborczy partii politycznej, jak i na Komitet Wyborczy, czyli w roku od jednej osoby fizycznej przekraczającego łącznie kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę.