

WNOSZĄCY PETYCJĘ

Wojciech Niemczyk

ADRESAT PETYCJI

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
za pośrednictwem
Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

PETYCJA w interesie publicznym w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie centralizacji i ustrukturyzowania publikacji oświadczeń majątkowych samorządowców, uszczelnienia mechanizmów antykorupcyjnych oraz doprecyzowania zasad jawności i ochrony danych osobowych

PISMO PRZEWODNIE

Szanowny Panie Prezydencie,

działając na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, wnoszę niniejszą petycję w interesie publicznym.

Zwracam się z wnioskiem o podjęcie przez Pana Prezydenta inicjatywy ustawodawczej i wniesienie do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy (pakietu ustaw) wprowadzającego spójny, jednolity, analityczny i antykorupcyjnie szczelny system składania oraz publikowania oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez wdrożenie obowiązkowej formy elektronicznej, centralnego rejestru i standardu danych, wraz z jasnymi regułami redakcji danych w publikacji.

Przesłanki interesu publicznego obejmują w szczególności: ochronę finansów publicznych poprzez ograniczenie ryzyk nadużyć i konfliktów interesów, zwiększenie efektywności instytucji publicznych przez odejście od rozproszenia i nieustrukturyzowanych dokumentów, zapewnienie proporcjonalności i spójności rozwiązań w zakresie jawności oraz ochrony danych osobowych, a także dostosowanie mechanizmów kontroli do realnych zasobów kadrowych administracji w warunkach zmian demograficznych i narastającej złożoności zadań publicznych.

Uprzejmie proszę o rozpatrzenie petycji i zawiadomienie mnie o sposobie jej załatwienia.

Z wyrazami szacunku,
Wojciech Niemczyk

I. PODSTAWA PRAWNA

1. Art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Art. 2 oraz art. 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018 poz. 870).

II. PRZEDMIOT PETYCJI

Wnoszę o wykonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienia wynikającego z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wniesienie do Sejmu projektu ustawy (pakietu ustaw) obejmującego w szczególności nowelizację:

1. ustawy o samorządzie gminnym – w zakresie art. 24h oraz art. 24i,
2. odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie powiatowym – w zakresie art. 25c oraz art. 25d,
3. odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie województwa – w zakresie art. 27c oraz art. 27d,

w celu ustanowienia jednolitego i analitycznego standardu składania oświadczeń majątkowych, ich publikowania w centralnym rejestrze oraz doprecyzowania zasad jawności i redakcji danych w publikacji w sposób zgodny z Konstytucją, ustawą o dostępie do informacji publicznej oraz przepisami o ochronie danych osobowych (RODO).

III. TREŚĆ ŻĄDANIA I UZASADNIENIE MERYTORYCZNE

Pakiet filarów reformy

1) Obowiązkowa postać elektroniczna oświadczeń i walidacje formalne

- a) Tytuł: Obowiązek e-składania i kontrola poprawności danych
- b) Rdzeń postulatu: postuluje się wprowadzenie w art. 24h ustawy o samorządzie gminnym oraz odpowiednio w art. 25c ustawy o samorządzie powiatowym i art. 27c ustawy o samorządzie województwa obowiązku składania oświadczeń majątkowych w postaci elektronicznej (formularz elektroniczny), z wbudowanymi regułami walidacji (pola liczbowe, obowiązkowe, zakresy, spójność sum), przy jednoczesnym dopuszczeniu złożenia w postaci papierowej wyłącznie jako wyjątku (awaryjnie) i z obowiązkiem niezwłocznej digitalizacji do postaci ustrukturyzowanej.
- c) Uzasadnienie: rozproszone publikowanie skanów i dokumentów nieustrukturyzowanych uniemożliwia realną kontrolę obywatelską i instytucjonalną oraz sprzyja niejednolitości wpisów (wolny tekst, „nie dotyczy”, „ok.”), co stanowi dysfunkcję systemową i obniża szczelność antykorupcyjną; walidacje ograniczają błędy i „celową nieczytelność” danych.

2) Centralny rejestr oświadczeń majątkowych samorządowców zamiast rozproszenia w BIP JST

- a) Tytuł: Centralizacja publikacji i jednolity dostęp publiczny
- b) Rdzeń postulatu: postuluje się rozszerzenie art. 24i ustawy o samorządzie gminnym oraz odpowiednio art. 25d ustawy o samorządzie powiatowym i art. 27d ustawy o samorządzie

województwa poprzez ustanowienie centralnego rejestru oświadczeń majątkowych, jako podstawowego kanału publikacji, wraz z obowiązkiem przekazywania oświadczeń do rejestru przez właściwe organy, przy zachowaniu BIP JST jako kanału wtórnego (odnośnik do rejestru).

c) Uzasadnienie: rozproszenie w BIP JST powoduje realną niedostępność informacji, brak porównywalności i brak możliwości wykrywania anomalii (przyrost majątku, struktura dochodów, zadłużenie, potencjalne konflikty interesów), co osłabia społeczny i instytucjonalny nadzór nad wykonywaniem funkcji publicznych.

3) Udostępnienie danych w postaci ustrukturyzowanej i porównywalnej między latami oraz JST

a) Tytuł: Dane ujednolicone i nadające się do automatycznej analizy

b) Rdzeń postulatu: wprowadza się obowiązek, aby rejestr udostępniał oświadczenia co najmniej w formie ustrukturyzowanej (w tym pliki danych) oraz zapewniał wyszukiwanie i filtrowanie po kluczowych atrybutach (osoba, funkcja, JST, rok, kategorie składników).

c) Uzasadnienie: system oparty na dokumentach skanowanych jest pozornie jawny, lecz praktycznie nieprzejrzysty; ustrukturyzowanie umożliwia tworzenie rankingów i wykrywanie odchyleń oraz zapewnia rzeczywistą transparentność przy mniejszym koszcie kontroli jednostkowej.

4) Ograniczenie wolnego tekstu poprzez słowniki i pola liczbowe; eliminacja wpisów niejednoznacznych

a) Tytuł: Standaryzacja treści oświadczenia

b) Rdzeń postulatu: postuluje się zobowiązanie do stosowania słowników (kategorie dochodów, typy nieruchomości, typy zobowiązań, tytuły prawne) oraz wymuszenie wartości liczbowych w polach kwotowych, a wpisy typu „nie dotyczy” ogranicza się do pól enumeratywnie wskazanych jako „brak” (wartość logiczna), a nie pole tekstowe.

c) Uzasadnienie: wolny tekst uniemożliwia walidację i analitykę oraz tworzy pole do nadużyć (niejednoznaczne skróty, zaniżanie czy „rozmywanie” informacji); standaryzacja jest instrumentem uszczelniającym, a jednocześnie poprawia spójność systemu.

5) Jednoznaczna reguła wyceny nieruchomości i ujawnianie parametrów porównawczych

a) Tytuł: Reguła wyceny nieruchomości i parametry techniczne

b) Rdzeń postulatu: wprowadza się obowiązek ujawniania dla nieruchomości co najmniej: rodzaju, tytułu prawnego, udziału, powierzchni (m²), roku nabycia/uzyskania tytułu oraz wartości według jednolitej reguły ustawowej (np. wartość z dnia nabycia oraz wartość na koniec roku objętego oświadczeniem – według wskazanego źródła), przy zakazie wpisów nieporównywalnych i nieweryfikowalnych.

c) Uzasadnienie: brak definicji wyceny nieruchomości tworzy nieporównywalność danych i ogranicza możliwość wykrywania nieuzasadnionych przyrostów; jednolita reguła zapewnia porównywalność między latami i JST, co służy kontroli interesu publicznego.

6) Uszczelnienie wykazywania ruchomości o znacznej wartości; ograniczenie obejść progu

a) Tytuł: Ruchomości – doprecyzowanie progu i danych o nabyciu

b) Rdzeń postulatu: postuluje się doprecyzowanie wykazywania ruchomości o wartości

przekraczającej próg ustawowy (w tym obowiązek wykazania kategorii, roku nabycia oraz wartości), a także wprowadzenie mechanizmów ograniczających obejścia polegające na rozbijaniu majątku na liczne składniki lub na niepodawaniu wartości w praktyce.

c) Uzasadnienie: obecne ujęcie ruchomości w praktyce pozwala na niepełne ujawnienia (kolekcje, sprzęt, dobra luksusowe) oraz utrudnia porównywanie danych; doprecyzowanie służy uszczelnieniu antykorupcyjnemu bez zmiany istoty jawności oświadczeń.

7) Uporządkowanie wpływu ustroju majątkowego małżeńskiego na obowiązek ujawnienia

a) Tytuł: Rozdzielność majątkowa a ryzyko „wyprowadzenia” majątku

b) Rdzeń postulatu: wprowadza się rozwiązania ograniczające wykorzystanie rozdzielności majątkowej jako mechanizmu obchodzenia jawności oświadczeń majątkowych; w szczególności postuluje się ustawowe doprecyzowanie, w jakim zakresie ujawnia się składniki pozostające we wspólności, a w jakim zakresie wymagane jest wykazanie składników pozostających poza wspólnością, jeżeli pozostają one w faktycznym związku z korzyściami osiąganymi w związku z pełnieniem funkcji publicznej.

c) Uzasadnienie: obecne ryzyko systemowe polega na możliwości przenoszenia składników do sfery nieobjętej oświadczeniem; rozwiązanie powinno zapewniać proporcjonalność (ochrona prywatności osoby trzeciej) przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności antykorupcyjnej.

8) Jednoznaczny katalog danych podlegających redakcji w publikacji oraz standaryzacja anonimizacji

a) Tytuł: Pewność prawa w zakresie jawności i ochrony danych osobowych

b) Rdzeń postulatu: postuluje się wprowadzenie wprost w ustawach samorządowych katalogu danych, które nie podlegają publikacji (w tym co najmniej dane adresowe, identyfikatory, dane umożliwiające dostęp do rachunków, podpisy oraz inne dane nieadekwatne do celu jawności), wraz z delegacją do rozporządzenia wykonawczego określającego jednolite reguły redakcji i techniki anonimizacji.

c) Uzasadnienie: brak jednoznaczności redakcji powoduje chaos, ryzyko naruszeń ochrony danych i nierówność standardów między JST; katalog ustawowy i jednolite reguły zapewniają proporcjonalność oraz bezpieczeństwo prawne organów i obywateli.

9) Minimalne standardy weryfikacji, audytowalność i ślad czynności organu przyjmującego

a) Tytuł: Weryfikacja oświadczeń jako obowiązek proceduralny

b) Rdzeń postulatu: wprowadza się minimalny, ustawowy standard analizy oświadczeń przez organ przyjmujący (kontrola kompletności, spójności i sygnałów ryzyka), wraz z obowiązkiem dokumentowania czynności w sposób audytowalny (rejestr czynności, daty, statusy, wynik weryfikacji).

c) Uzasadnienie: bez minimalnych standardów analizy system staje się formalny i nieefektywny, co zwiększa ryzyko nadużyć i przerzuca ciężar kontroli na obywateli; audytowalność jest warunkiem realnej odpowiedzialności instytucjonalnej.

10) Wersjonowanie oświadczeń, publikacja metadanych i ślad korekt

a) Tytuł: Nieusuwalny ślad zmian i przejrzystość korekt

b) Rdzeń postulatu: postuluje się wprowadzenie obowiązku wersjonowania oświadczeń i

publikacji metadanych (co najmniej: data złożenia, data publikacji, data korekty, podstawa korekty, identyfikator wersji), przy zapewnieniu, że korekta nie usuwa publicznego śladu pierwotnej treści (z wyjątkiem prawidłowo dokonanej redakcji danych niepublikowanych).

c) Uzasadnienie: brak śladu zmian osłabia funkcję kontrolną oświadczeń, utrudnia analizę przyrostów i korekt oraz sprzyja praktykom „naprawiania” treści bez transparentności; wersjonowanie jest warunkiem analityczności i spójności systemu.

IV. UZASADNIENIE OGÓLNE

Obecny model funkcjonowania oświadczeń majątkowych samorządowców charakteryzuje się rozproszeniem publikacji, częstą postacią dokumentów nieprzystosowanych do przetwarzania (pliki nieustrukturyzowane, skany), brakiem porównywalności danych między latami i jednostkami samorządu terytorialnego oraz brakiem jednolitych reguł redakcji informacji w publikacji. Skutkiem jest dysfunkcja systemowa polegająca na pozorowaniu jawności, przy jednoczesnym ograniczeniu realnej kontroli społecznej i instytucjonalnej.

Stan ten generuje ryzyka nadużyć (w tym w zakresie konfliktów interesów oraz nieuzasadnionych przyrostów majątku), a także koszty organizacyjne i proceduralne po stronie organów publicznych oraz obywateli. Jednocześnie brak standardu danych utrudnia wykorzystywanie oświadczeń w sposób analityczny, porównawczy i prewencyjny, co osłabia funkcję antykorupcyjną tego instrumentu.

Celem postulowanych zmian jest modernizacja i racjonalizacja systemu: wzmocnienie realnej przejrzystości, zapewnienie zgodności z wymogami ochrony danych osobowych, podniesienie efektywności instytucji publicznych przez ujednolicenie standardów oraz przesunięcie ciężaru z rozproszonej, ręcznej i incydentalnej kontroli na uporządkowaną, powtarzalną analizę danych i kontrolę prewencyjną.

V. WNIOSEK O SPOSÓB ZAWIADOMIENIA

Wnoszę o zawiadomienie mnie o sposobie załatwienia petycji w formie elektronicznej na adres e-mail:

VI. OŚWIADCZENIA

1. Oświadczam, że petycja składana jest w interesie publicznym.
2. Na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach wyrażam zgodę na ujawnienie mojego imienia i nazwiska.
3. Jednocześnie nie wyrażam zgody na ujawnienie mojego adresu zamieszkania, adresu do korespondencji oraz adresu e-mail.

Podpis:

Wojciech Niemczyk