



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚLAW ŁUCZAK

KPK-KPK.0212.002.2016

UMC 7603/16

Warszawa, 12 lutego 2016 r.

Pan
Stanisław Gogacz
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Gogacz

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 stycznia 2016 r. (znak: BPS/KU-034/73/4/16) dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące stanowisko.

Celem projektowanej ustawy jest usunięcie z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ przepisu art. 284 ust. 1. Zgodnie z uzasadnieniem projektu przepis ten może powodować wątpliwości interpretacyjne co do tego, jakie dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego podlegają udostępnieniu w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej². Zdaniem twórców projektu konieczność nowelizacji podyktowana jest uznaniem przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13)³ niekonstytucyjności art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 284 ust. 1 ustawy o finansach publicznych plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią, udostępnianą na wniosek informację publiczną. Natomiast zgodnie z art. 284 ust. 2 tej ustawy, który utracił moc 16 kwietnia 2015 r. na skutek ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, informacji publicznej nie stanowiły inne dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego. Z mocy wyraźnego wyłączenia nie stanowiły zatem informacji publicznej dokumenty takie jak: *analizy ryzyka, analiza zasobów osobowych komórki audytu wewnętrznego na rok następny, imienne upoważnienie do przeprowadzania audytu wewnętrznego, program zadania zapewniającego oraz dokumenty związane z jego przygotowaniem, dokumenty sporządzone oraz dokumenty otrzymane przez audytora wewnętrznego w trakcie przeprowadzania zadania zapewniającego, w tym oświadczenia dotyczące przedmiotu zadania zapewniającego złożone przez pracowników komórki audytowanej, dokumenty wytworzone lub otrzymane przez audytora wewnętrznego w związku z wykonywaniem czynności doradczych, dokumentację dotyczącą przeprowadzonych czynności sprawdzających*⁴.

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

² Dz.U. z 2015 r. poz. 2058

³ Dz.U. poz. 532

⁴ L. Lipiec-Warzęcha, Ustawa o finansach publicznych, Komentarz, publ. ABC 2011

Orzekając o niezgodności art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, które dokumenty są informacją publiczną, a jedynie orzekł, że przepis ten w dotychczasowym kształcie jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest wprowadzenie w ustawie normującej określony rodzaj działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej, gdyż stanowi to nadmierne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej. W tym miejscu należy także podkreślić, że w komentowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny podniósł także, że prawo dostępu do informacji publicznej zawartej w dokumentach audytowych może podlegać ograniczeniu z uwagi m.in. na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Intencją Trybunału było zatem zniesienie ograniczeń w dostępie do dokumentów audytowych, a nie wyeliminowanie przepisu gwarantującego ten dostęp.

W uzasadnieniu projektu ustawy podnosi się, że pozostawienie przepisu art. 284 ust. 1 może sugerować, że inne dokumenty niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu nie stanowią informacji publicznej. Stwierdzenie takie nie przekonuje jednak ze względu na obowiązujące w tej materii inne przepisy określające dostęp do informacji publicznej. Co więcej można przyjąć, iż obowiązująca regulacja potwierdza gwarancję wynikającą z konstytucyjnego prawa do informacji publicznej. Wyeliminowanie art. 284 ust. 1 ustawy o finansach publicznych może spowodować, że w praktyce realizacja tego prawa będzie utrudniona. Należy bowiem zauważyć, że przepis ten wprost określa zakres dostępnej informacji bez potrzeby określania tego zakresu przez judykaturę. W sytuacji, gdy jest możliwe uregulowanie niniejszego zagadnienia przez ustawodawcę nie jest zasadne pozostawienie tego problemu jedynie orzecznictwu sądowemu, gdyż wydłuża to jedynie postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej i nie powoduje uproszczenia dla obywateli.

Zgodnie z art. 272 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze (ust. 1). Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce (ust. 2). Celem audytu wewnętrznego jest w szczególności ochrona zasobów oraz zarządzanie ryzykiem. Zapewnienie obywatelowi dostępu do tych informacji w praktyce może stworzyć zagrożenie ujawniania szerokiej opinii publicznej informacji o kluczowym znaczeniu dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa funkcjonowania jednostek zobowiązanych do realizacji zadań w zakresie audytu wewnętrznego. Audytowanie działalności jednostek sektora finansów publicznych w obszarach ochrony zasobów obejmuje bowiem zagadnienia mające istotne znaczenie, takie jak chociażby ochrona infrastruktury teleinformatycznej, plany ochrony obiektów budowlanych, czy też ochrona przed atakami antyterrorystycznymi, itp. Z kolei dostęp do informacji na temat zarządzania ryzykiem może doprowadzić do zagrożenia ujawniania danych szczególnie wrażliwych z punktu widzenia zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych, na temat faktycznych i potencjalnych zagrożeń oraz mechanizmów ich zapobiegania, wykrywania, a także korygowania. Sytuacja taka może zatem stworzyć zagrożenie efektywnego, oszczędnego i terminowego funkcjonowania podmiotów, które wykonują szczególne zadania w zakresie gospodarowania finansami publicznymi (organy kontroli, organy podatkowe, instytucje zarządzające funduszami unijnymi, itp.), a więc realizacji ustawowych kryteriów sprawowania kontroli zarządczej. Informacje (dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego) w tym zakresie są udostępniane na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisów szczególnych. Projektowana zmiana nic zatem nie zmienia, a w szczególności nie doprowadzi do realizacji celów założonych przez projektodawców.

Mając na uwadze powyższe wydaje się, że w obecnym stanie prawnym nie jest zasadne skreślenie art. 284 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Należy bowiem wyważyć zarówno interes jednostki przejawiający się w prawie dostępu do informacji publicznej, jak i również interes podmiotu wykonującego

zadania publiczne, który wymaga konieczności ochrony niektórych dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego, istotnych dla bezpieczeństwa tego podmiotu. Bardziej potrzebną wydaje się zatem regulacja, która wprowadzi ustawową przesłankę uwzględniającą możliwość ograniczenia dostępu do niektórych dokumentów audytowych ze względów wskazanych powyżej. Takie stanowisko zbieżne jest ze zdaniem odrębnym do ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Marka Kotlinowskiego oraz opinią audytorów wewnętrznych. Wprowadzenie takiego rozwiązania pozwoliłoby na ograniczenie wątpliwości interpretacyjnych, a także ujednoczenie zakresu dokumentów udostępnianych w trybie dostępu do informacji publicznej.

z wyrazami szacunku

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'M. Kotlinowski'.

