



SENAT RP

## ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Wspólne posiedzenie**  
Komisji Ustawodawczej (**26.**),  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (**20.**)  
oraz Komisji Budżetu  
i Finansów Publicznych (**15.**)  
w dniu 17 lutego 2016 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 73).

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 47)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Stanisław Gogacz)

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dzień dobry państwu.

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Ustawodawczej.

Stwierdzam, że mamy kworum.

Zgodnie z zaproponowanym porządkiem obrad odbędzie się dzisiaj pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, który jest zawarty w druku nr 73.

Jest to inicjatywa Komisji Ustawodawczej mająca na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. Propozycja zmierza do tego, aby w ustawie o finansach publicznych wykreślić art. 284.

Przedstawicielem wnioskodawców, czyli Komisji Ustawodawczej, jest pan senator Marek Pęk. Prosimy pana senatora o przedstawienie tej inicjatywy legislacyjnej.

Bardzo proszę.

### **Senator Marek Pęk:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, wymieniony projekt ustawy dostosowuje system prawa polskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. stwierdzającego, że art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest niezgodny z konstytucją. Ten wyrok obowiązuje od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, w związku z tym my, wypełniając pewną funkcję porządkującą, usuwamy ust. 2, który już de facto nie obowiązuje.

Na posiedzeniu komisji rozważaliśmy kwestię, co w związku z tym, że uchylamy ust. 2 art. 284, należy zrobić z pozostającym ust. 1. Po dyskusji i po konsultacji z Biurem Legislacyjnym komisja jednogłośnie postanowiła, że należy uchylić również ust. 1 art. 284, a to z tego względu, że... Ja może przytoczę treść tego artykułu. Uchylony przez Trybunał Konstytucyjny ust. 2 stanowił, że „informacji publicznej nie stanowią inne niż wymienione w ust. 1 dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego”. A w ust. 1 jest mowa o tym, że „plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią, udostępnianą na wniosek, informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie

do informacji publicznej”. Zarówno członkowie komisji, jak i przedstawiciele ministerstwa są zdania, że pozostawienie ust. 1 może prowadzić do mylnego wniosku, że tylko plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią, w rozumieniu ustawy, udostępnianą informację publiczną. W związku z tym uważamy, że wystarczające dla spełniania zasad konstytucyjnych, prawnych i ustawowych, jeśli chodzi o dostęp do informacji publicznej, będzie postępowanie na podstawie przepisów konstytucji i innych ustaw. Tak więc usunięcie przepisu ust. 1 art. 284 z ustawy o finansach publicznych w żaden sposób nie ograniczy dostępu do informacji publicznej. I to w zasadzie wszystko...

Jeszcze może dodam, że jeżeli chodzi o opinie na temat procedowanego projektu ustawy, to w zasadzie tylko w opinii wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, nawiązującej zresztą do zdania odrębnego sędziego Marka Kotlinowskiego orzekającego w Trybunale Konstytucyjnym, pojawiła się sugestia, żeby ten ust. 1 w ustawie pozostawić, ale tak go zmodyfikować, żeby... no, w jakiś sposób go rozwinąć. Komisja jednak nie przychyliła się do tego rozumowania, z tego względu, że musielibyśmy tutaj enumeratywnie wymienić... W każdym razie mogłoby powstać więcej wątpliwości, niż kwestii, które byłyby wyjaśnione. To w zasadzie tyle. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Musimy oczywiście zrealizować ten wyrok, który wskazuje na niezgodność przepisów art. 284 ust. 2 – ale też, jak się okazuje, ust. 1 – omawianej ustawy z art. 61 ust. 1, 2 i 3 konstytucji, zgodnie którymi obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organu władzy publicznej itd., itd. I taki jest kierunek naszych działań. Trybunał wskazał na art. 31 ust. 3 konstytucji... Z tego, co pan senator sprawozdawca powiedział, wynika, że ten projekt realizuje ten kierunek, na który wskazuje konstytucja i który znalazł się w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Proszę państwa, chciałbym powitać naszych gości.

Witam pana Marka Jakubowskiego... czy Jakubiaka? Przepraszam, to nazwisko jest napisane odręcznie i trudno mi odczytać. Ekspert...

(Głos z sali: Jarentowski.)

Jankowski, tak?

(Senator Marek Borowski: Jarentowski. To jest nasz człowiek.)

A, Jarentowski.

Przepraszam bardzo, ale to wygląda jak... Zawsze wydawało mi się, że to aptekarze piszą niewyraźnie... Przepraszam bardzo.

Witam panią Martę Stormowską, słuchaczkę XXVII Promocji „Jan Karski” Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Witamy panią Marzenę Staniszewską, panią ekspert z Instytutu Auditorów Wewnętrznych IIA Polska. Witamy panią Małgorzatę Nowicką, naczelnik wydziału w Departamencie Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów. Witamy panią Katarzynę Szarkowską, dyrektora Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów. Witamy pana Szymona Giderewicza z Kancelarii Senatu RP, głównego legislatora. Witam wszystkich obecnych na posiedzeniu połączonych komisji gości, panów wiceprzewodniczących i wszystkich członków trzech komisji.

Czy ktoś z państwa senatorów lub naszych gości chciałby się ustosunkować do proponowanego rozwiązania prawnego, zawartego w druku nr 73, które ma stanowić – przynajmniej taka była intencja – wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego?

Pan senator chciałby zabrać głos. Bardzo proszę.

### **Senator Marek Pęk:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Ja chciałbym zwrócić uwagę na tylko jedną sprawę. Wydaje mi się, że my poprzez ten projekt ustawy z należytą starannością wykonujemy wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Z tym że pozostaje kwestia, czy Wysoki Senat, czy w ogóle parlament, nie powinien się zająć szerzej sprawą audytu – odnoszę się tutaj zarówno do opinii Instytutu Auditorów Wewnętrznych, jak i Najwyższej Izby Kontroli – ale to jest już kwestia odrębnej inicjatywy ustawodawczej. Rzeczywiście w procesie audytu wewnętrznego powstaje szereg różnych dokumentów i dobrze by było, gdyby w systemie prawa polskiego była taka regulacja, która bardziej szczegółowo zajmowałaby się kwalifikacją tych dokumentów, ich precyzyjnym rozróżnieniem. Z tego, co wiem, przedstawiciele Instytutu Auditorów Wewnętrznych albo ministerstwa sygnalizowali, że w przyszłości warto zwrócić uwagę na pewien wątek wskazany w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Chodziłoby o to, aby ustawodawca rozważył ewentualną potrzebę unormowania odstępstw od zasady jawności i przejrzystości działań władzy publicznej w zakresie, w jakim byłoby to konieczne w celu zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania systemu audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, biorąc pod uwagę również fakt, że dokumenty częściowe wytwarzane przez audytora wewnętrznego w procesie audytu są prostą dokumentacją jego pracy oraz dokumentowaniem procesów myślowych niebędących dokumentami końcowymi mającymi znamiona informacji publicznej. Tutaj się przewijają te dwa wątki – z jednej strony to dobro nadrzędne, czyli dostęp do informacji publicznej, a z drugiej strony kwestia pewnej ochrony tego audytu, bo chodzi o to, żeby nie wylać dziecka z kąpielą, żeby za dużo informacji nie udostępnić, bo to by mogło zniweczyć cel audytu, który ma też w jakimś zakresie charakter kontrolny i charakter poufny. Ale, jak mówię, taka inicjatywa jest do rozważenia

przez Wysoką Izbę w przyszłości. W tym momencie, jak się wydaje, po prostu czynimy zadość wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Oczywiście pan senator ma możliwość podjęcia pewnych działań, których efektem w przyszłości być może będzie wspomniana inicjatywa, ale, jak rozumiem, najpierw chciałby się pan jeszcze dokładniej zapoznać z tą materią.

Czy ktoś z państwa, naszych gości, chciałby zabrać głos? Tak.

Bardzo proszę o przedstawienie się.

### **Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów Katarzyna Szarkowska:**

Ja tylko chciałabym przypomnieć Wysokim Komisjom, że kwestia dostępu do dokumentów, które są efektem prac intelektualnych audytora, a nie stanowią jeszcze dokumentacji audytu, została rozwiązana poprzez nowe przepisy dotyczące prowadzenia audytu wewnętrznego obowiązujące od 1 stycznia br. W tych przepisach wyraźnie mówi się o tym, że dokumentacja dzieli się na dokumentację roboczą, która nie stanowi informacji publicznej, oraz dokumentację, która nie jest dokumentacją roboczą, a która spełnia kryteria informacji publicznej w rozumieniu Konstytucji RP i w związku z tym powinna podlegać udostępnieniu. Oczywiście z tym zastrzeżeniem, że w każdym indywidualnym przypadku o tym, która dokumentacja i w jakim zakresie podlega udostępnieniu, powinien rozstrzygać kierownik jednostki jako najlepiej zorientowany.

Co do inicjatywy pana senatora dotyczącej szerszego uregulowania kwestii dotyczących audytu wewnętrznego, chciałabym tylko powiedzieć, że Ministerstwo Finansów rozpoczęło już pewne prace w tym zakresie. Dokonujemy przeglądu przepisów, ponieważ one w tym ostatnim wariantcie, w tej obecnej wersji obowiązują już od ponad 5 lat i jest to dobry moment, żeby ocenić, czy one rzeczywiście służą instytucji audytu wewnętrznego i czy te uregulowania, które obecnie przewiduje ustawa o finansach publicznych, są optymalne z punktu widzenia funkcjonowania audytu wewnętrznego. Myślę, że będziemy o tym w miarę postępu naszych prac informować, ale jeżeli będzie taka potrzeba ze strony Wysokiej Izby, to Ministerstwo Finansów – jak już będzie gotowe – chętnie przedstawi propozycje czy też wnioski wynikające z dotychczasowych analiz.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Myślę, że pan senator skorzysta z tej propozycji i będzie prowadził rozmowy na temat ewentualnych inicjatyw w tym obszarze.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Proszę o włączenie mikrofonu i przedstawienie się.

Proszę bardzo.

**Przedstawiciel Instytutu  
Audytorów Wewnętrznych IIA Polska  
Marzena Staniszevska:**

Marzena Staniszevska, Instytut Audytorów Wewnętrznych. Reprezentuję środowiska audytorów zrzeszonych w naszym instytucie.

*(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Serdecznie witamy panią marszałek.)*

My podzielamy pogląd – i wyraziliśmy go również w przywołanym tu piśmie – że przepis, który dotychczas obowiązywał, nie był doskonały, a omawiana inicjatywa ustawodawcza idzie w dobrym kierunku. Ponieważ współpracujemy z Ministerstwem Finansów, doskonale zdajemy sobie sprawę z tego, że te regulacje ogólne – czyli ustawa o dostępie do informacji publicznej plus warsztat audytora wewnętrznego, plus to, o czym przed chwilą powiedziała pani dyrektor, że to kierownik jednostki tak na prawdę będzie decydował, które informacje będą podlegały udostępnieniu – na ten moment wydają się rozwiązaniem wystarczającym. Niemniej jednak część środowiska audytorów wewnętrznych, zwłaszcza naszych kolegów pracujących w sektorze samorządowym, zgłaszała na etapie konsultacji, które prowadziliśmy w środowisku, postulat, aby w przyszłości rozważyć uregulowanie w ustawie kwestii dostępu do akt audytu wewnętrznego, który tak na prawdę działa wewnątrz jednostki. Dziękuję.

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Panie Senatorze, myślę, że ma pan już wystarczający asumpt do tego, żeby się rozeznac, jakie są możliwości uregulowania tego obszaru związanego z publikowaniem wyników audytu czy generalnie z audytem, kto ma decydować o udostępnianiu informacji wynikających z audytu itd.

Czy ktoś jeszcze z państwa senatorów lub naszych gości chciałby zabrać głos?

Pan senator Czerwiński. Bardzo proszę.

**Senator Jerzy Czerwiński:**

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam drobną wątpliwość i pytanie do pana legislatora.

Czy my uchylamy cały art. 284, czy tylko ust. 1?

*(Głosy z sali: Cały.)*

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Proszę, Panie Mecenasie.

**Główny Legislator  
w Biurze Legislacyjnym  
w Kancelarii Senatu  
Szymon Giderewicz:**

Dziękuję bardzo.

Panie Senatorze! Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

Powinniśmy uchylić cały artykuł, tak aby nie pozostało samo oznaczenie artykułu, a tak by się stało, gdybyśmy uchylili tylko ust. 1. Rozumiem, że tego dotyczy tak naprawdę wątpliwość pana senatora, tak? Tak że uchylamy cały artykuł.

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo, Panie Mecenasie.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Nie ma więcej chętnych do zabrania głosu.

Myślę, że możemy już przystąpić do głosowania nad przyjęciem zawartego w druku nr 73 projektu ustawy będącej wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a sprowadzającej się do tego, że w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych uchylamy cały art. 284 – czyli nie tylko ust. 1, ale również ust. 2 – tak żebyśmy mogli w sposób odpowiedzialny i adekwatny do tego, na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny, doprowadzić do zgodności tej ustawy z konstytucją.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu ustawy zawartego w druku nr 73? (18)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał?(0)

Dziękuję bardzo.

Kto będzie sprawozdawcą? Pan senator Marek Pęk? Pan byłby również reprezentantem Senatu w trakcie prac w Sejmie, prawda?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie komisji.

Dziękuję bardzo.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 10 minut 04)*

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii