



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Marszałek Senatu

**Druk nr 368**

Warszawa, 18 marca 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 13. posiedzeniu w dniu 17 marca 2016 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o finansach publicznych**

wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Marka Pęka do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Wz.(-) Maria Koc  
(-) WICEMARSZAŁEK SENATU

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 17 marca 2016 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach  
publicznych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Pęka do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**W/Z**

**Maria KOC**

**Wicemarszałek Senatu**

**U S T A W A**

z dnia

**o zmianie ustawy o finansach publicznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.<sup>1)</sup>) uchyla się art. 284.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877 oraz z 2015 r. poz. 238, 532, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190, 1269, 1358, 1513, 1830, 1854, 1890 i 2150.

## **UZASADNIENIE**

### **1. Cel projektowanej ustawy**

Celem projektu jest usunięcie z ustawy o finansach publicznych przepisu (art. 284 ust. 1), który może powodować wątpliwości interpretacyjne co do zakresu dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego, podlegających udostępnieniu w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13) stwierdzającego, że art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jest niezgodny z Konstytucją. Sentencja wyroku opublikowana została dnia 16 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 532, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 4A, poz. 45.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

TK orzekł, że art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują, że w urzędach organów władzy publicznej, państwowych jednostkach organizacyjnych, jednostkach samorządu terytorialnego i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych przeprowadza się audyt wewnętrzny. 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. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce. Wprowadzenie audytu do porządku prawnego w 2001 r. stanowiło następstwo dostosowywania polskiego prawa do wymagań przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej.

Przepis art. 284 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przewiduje, 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, zaś kwestionowany ust. 2, iż informacji publicznej nie stanowią inne niż wymienione w ust. 1

dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego. W konsekwencji te pozostałe dokumenty nie są udostępniane.

Zgodnie z art. 61 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Ograniczenie powyższego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. TK zauważył, że „[p]rawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym służy zapewnieniu, aby władza publiczna, we wszystkich postaciach i aspektach, spełniała warunek przejrzystości. Przedmiotem informacji publicznej jest zatem, po pierwsze cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, zaś po drugie, działalność osób pełniących funkcje publiczne, lecz - ze względu na art. 47 Konstytucji - tylko taka, która wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi”.

Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy „wynika, że niektóre z dokumentów wytwarzanych przez audytora, innych niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, zawierają rezultaty przeprowadzonego audytu. Wyrażają one końcowe stanowisko audytora w drodze ocen i zaleceń skierowanych do określonych komórek jednostki, w których przeprowadzane były zadania audytowe. Wynika z tego, że dokumenty wytwarzane przez audytora mogą stanowić informację publiczną i mogą być objęte zakresem prawa do informacji publicznej jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji.

Należy uznać, że określone w art. 284 ust. 2 u.f.p. ogólne wyłączenie wszystkich innych dokumentów wytwarzanych przez audytora niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu z zakresu informacji publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym jest niezgodne z art. 61 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawa nie może bowiem bez stosownego upoważnienia zawężyć zakresu prawa określonego w Konstytucji. Niedopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie

dotyczącej określonego rodzaju działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej”.

Trybunał wyraził pogląd „że nie wszystkie dokumenty stanowią informację publiczną, a tym samym nie podlegają udostępnieniu na podstawie art. 61 Konstytucji”. Zdaniem TK, z „szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają (...) treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od «dokumentów urzędowych» w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem «dokumenty wewnętrzne» służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”.

To czy jakiś dokument stanowi informację publiczną czy nie, powinny rozstrzygać organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, zaś w przypadku sporu - sądy administracyjne.

TK dodał także, iż „prawo dostępu do informacji publicznej zawartej w dokumentach audytowych może podlegać ograniczeniu. (...) [O]graniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (...). Usunięcie z systemu prawa art. 284 ust. 2 u.f.p. spowoduje sytuację, w której ograniczanie dostępu do dokumentów audytowych będzie następować na zasadach ogólnych przyjętych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Jeżeli w ocenie ustawodawcy, przewidziane w u.d.i.p ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej okażą się niewystraszające z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania systemu audytu wewnętrznego, ustawodawca powinien rozważyć ewentualną potrzebę unormowania odstępstw w niezbędnym zakresie od zasad i trybu dostępu do dokumentów audytowych w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej (...). Wprowadzenie ograniczeń w dostępie do dokumentów audytowych nie może

jednak naruszać art. 61 Konstytucji (...). [P]rzed 1 stycznia 2010 r., czyli przed dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny funkcjonował przez ponad 8 lat pomimo braku przepisu odpowiadającego treści art. 284 ust. 2 u.f.p., zaś gwarancje rzetelnego i niezależnego wykonywania audytu zapewniały przepisy ograniczające dostęp do informacji publicznej. Również w ocenie Ministra Finansów, który jest odpowiedzialny za koordynowanie audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (...), stosowanie do dostępu do dokumentów audytowych ogólnych ograniczeń wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej jest wystarczające”.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

TK uznał, że „[w] wyniku niniejszego wyroku wyeliminowany zostanie z porządku prawnego art. 284 ust. 2 u.f.p. Wpłynie to na sposób rozumienia art. 284 ust. 1 u.f.p. Przepis ten będzie traktowany jedynie jako egzemplifikacja dokumentów urzędowych, jednakże pełny zakres dokumentów, składających się na informację publiczną, będzie interpretowany na podstawie art. 61 Konstytucji i przepisów u.d.i.p.”. Tak należałoby przepis ust. 1 interpretować po wyeliminowaniu przez TK przepisu ust. 2. Z drugiej jednak strony, pozostawienie samego przepisu ust. 1 („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”) może sugerować jednak, że - *a contrario* - inne dokumenty nie stanowią informacji publicznej. Stąd proponuje się usunięcie z art. 284 ustępu 1 (w istocie całego art. 284). Fakt, iż wnioskodawca zaskarżył przed Trybunałem tylko ust. 2, a w konsekwencji tylko ów przepis TK zakwestionował, wynika z tego, że tylko ów ustęp był podstawą odmów udostępnienia informacji. Ustęp 2 był regułą przewidującą, że większość dokumentów wytwarzanych przez audytora nie jest udostępnianych, a ustęp 1 był wyjątkiem od tej reguły. Skoro reguła (ust. 2) została wyeliminowana, zbędny staje się wyjątek od niej, tym bardziej, że może być niewłaściwe (zważając) interpretowany. Różnica między dotychczasowym stanem prawnym (po wyroku TK), a projektowanym polega na usunięciu wątpliwości interpretacyjnych, a nie na zmianie treści norm.

#### **4. Konsultacje**

Pisma z poparciem dla projektu lub bez uwag, przedstawili Minister Finansów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Natomiast Najwyższa Izba Kontroli uznała skreślenie art. 284 ust. 1 za niezasadne. Za potrzebną uznała też regulację, która „wprowadzi ustawową przesłankę uwzględniającą możliwość ograniczenia dostępu do niektórych dokumentów audytowych” ze względu na „zagrożenie ujawnienia szerokiej opinii publicznej informacji o kluczowym znaczeniu dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa funkcjonowania jednostek zobowiązanych do realizacji zadań w zakresie audytu wewnętrznego”. Podobnie Instytut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska proponuje by „ustawodawca rozważył (...) potrzebę unormowania odstępstw od zasady jawności i przejrzystości działań władzy publicznej, w niezbędnym zakresie, w jaki byłoby to konieczne w celu zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania systemu audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, biorąc pod uwagę, że dokumenty częściowe wytwarzane przez audytora wewnętrznego w procesie audytu są prostą dokumentacją jego pracy oraz dokumentowaniem procesów myślowych nie będących dokumentami końcowymi mającymi znamiona dokumentacji publicznej”. Nie przychylając się do tych propozycji należy stwierdzić, że: 1) już obecnie prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, 2) sam TK wyraził pogląd „że nie wszystkie dokumenty stanowią informację publiczną, a tym samym nie podlegają udostępnieniu”. Zdaniem TK, z „szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają (...) treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół, 3) obowiązujące od początku 2016 r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu w § 5 ust. 2 i 3 reguluje rodzaje dokumentacji audytowych, w tym m.in. definiuje lub wymienia dokumentację roboczą i dokumenty robocze.

Ponadto, projekt ustawy do zaopiniowania otrzymał koordynator projektu „Mocna Straż” realizowanego przez Sieć Obywatelską - Watchdog.

## **5. Skutki projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych. Prowadzi jedynie do usunięcia zbędnych przepisów mogących powodować wątpliwości interpretacyjne.

## **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 24 marca 2016 r.

BAS-WAPEiM-640/16

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: senator Marek Pęk)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy zmierza do uchylenia art. 284 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm., dalej: ufp). Artykuł ten przewiduje, 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 j.t. ze zm., dalej: udip).

Projekt zmierza do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13), w którym uznał on, że określone w art. 284 ust. 2 ufp ogólne wyłączenie wszystkich dokumentów wytwarzanych przez audytora innych niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu z zakresu informacji publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, które jest niezgodne z art. 61 ust. 1-3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ponieważ ustawa nie może bez stosownego upoważnienia zawężyć zakresu prawa określonego w Konstytucji, niedopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie dotyczącej określonego rodzaju działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej. W rezultacie art. 284 ust. 2 ufp stracił moc z dniem 15 kwietnia 2015 r.

Ze względu na powyżej wskazany wyrok TK projektodawca zmierza do uchylenia art. 284 ust. 1 ufp, który wskutek utraty mocy przez art. 284 ust. 2 ufp może powodować wątpliwości interpretacyjne co do zakresu

dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego podlegających udostępnieniu w trybie udip. Zdaniem projektodawcy pozostawienie art. 284 ust. 1 ufp może sugerować, że wyłącznie plan audytu i sprawozdanie z wykonania planu audytu są dokumentami stanowiącymi informację publiczną udostępnianymi w trybie udip, a inne dokumenty wytwarzane w toku prowadzenia audytu nie mogą być udostępniane w trybie tej ustawy. Skutku tego projektodawca chce uniknąć wobec czego przedkłada opiniowaną nowelę.

Projekt zawiera przepis przejściowy przewidujący, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

## **II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Przepisy unijne nie regulują materii stanowiącej przedmiot projektu ustawy.

## **III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej**

Projekt ustawy nie jest objęty przepisami prawa UE.

## **IV. Konkluzja**

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych nie jest objęty prawem UE.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński

Warszawa, 24 marca 2016 r.

BAS-WAPEiM-641/16

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: senator Marek Pęk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy zmierza do uchylenia art. 284 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm., dalej: ufp). Artykuł ten przewiduje, 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 j.t. ze zm., dalej: udip).

Projekt zmierza do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13), w którym uznał on, że określone w art. 284 ust. 2 ufp ogólne wyłączenie wszystkich dokumentów wytwarzanych przez audytora innych niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu z zakresu informacji publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, które jest niezgodne z art. 61 ust. 1-3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ponieważ ustawa nie może bez stosownego upoważnienia zawężyć zakresu prawa określonego w Konstytucji, niedopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie dotyczącej określonego rodzaju działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej. W rezultacie art. 284 ust. 2 ufp stracił moc z dniem 15 kwietnia 2015 r.

Ze względu na powyżej wskazany wyrok TK projektodawca zmierza do uchylenia art. 284 ust. 1 ufp, który wskutek utraty mocy przez art. 284 ust. 2 ufp może powodować wątpliwości interpretacyjne co do zakresu dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego podlegających udostępnieniu w trybie udip. Zdaniem projektodawcy pozostawienie art. 284 ust. 1 ufp może sugerować, że wyłącznie plan audytu i sprawozdanie z wykonania planu audytu są dokumentami stanowiącymi informację publiczną udostępnianymi w trybie udip, a inne

dokumenty wytwarzane w toku prowadzenia audytu nie mogą być udostępniane w trybie tej ustawy. Skutku tego projektodawca chce uniknąć wobec czego przedkłada opiniowaną nowelę.

Projekt zawiera przepis przejściowy przewidujący, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa UE i nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt **nie stanowi** aktu wykonującego prawo UE w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński



SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska

SK-0401-4/16

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 22 03 2016

Warszawa, dnia 21 marca 2016 r.

Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przesłaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 13. posiedzeniu uchwały z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (wraz z projektem tej ustawy), pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy.

Stanowiska w sprawie projektu ustawy przedstawiły następujące podmioty:

- 1) Minister Finansów,
- 2) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- 3) Naczelny Sąd Administracyjny,
- 4) Najwyższa Izba Kontroli,
- 5) Instytut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska.

2 powierzeniem

wz. Szefa Kancelarii Senatu

*[Signature]*



Warszawa, dnia 22 stycznia 2016 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

PW1.500.1.2016

PW1.500.1.2016

Pan  
**Stanisław Gogacz**  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiadając na pismo z dnia 20 stycznia 2016 r. (nr BPS/KU – 034/73/1/16) dotyczące podjęcia przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP prac nad inicjatywą ustawodawczą w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 73) przedstawiam następującą opinię w przedmiocie rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy wraz z informacją o ocenie skutków finansowych wejścia ustawy w życie.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13) orzekł o niezgodności art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup> z Konstytucją RP. W związku z tym przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 16 kwietnia 2015 r. W konsekwencji wszystkie dokumenty wytwarzane przez audytora wewnętrznego (z wyjątkiem dokumentów o charakterze roboczym) stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu na zasadach ogólnych, określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>.

Obowiązujący przepis art. 284 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje natomiast, że udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej podlegają dwa rodzaje dokumentów: plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu. Pozostawienie tego przepisu w ustawie o finansach publicznych mogłoby prowadzić do błędnego wniosku, że dokumenty inne niż plan audytu i sprawozdanie z jego wykonania nie stanowią informacji publicznej. Dlatego w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych dotyczących stosowania art. 284 ust. 1 wskazane jest jego usunięcie z ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że ustawa nie spowoduje skutków finansowych.

Z upoważnienia Ministra Finansów

Leszek Skiba

Podsekretarz Stanu

*/podpis elektroniczny/*

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058).



Finansów



Minister  
Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

DP-I-028-33/2016/ES

Warszawa, dnia 17 lutego 2016 r.

Pan  
Stanisław Gogacz  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Przewodniczący*

Odpowiadając na pismo nr BPS/KU-034/73/6/16 z dnia 21 stycznia 2016 r., dotyczące podjęcia prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w zakresie **projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych** (druk senacki nr 73) uprzejmie informuję, co następuje.

Propozycję zawartą w projektowanej ustawie, która zmierza do uchylenia w całości art. 284 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) należy ocenić pozytywnie. Celem przedmiotowego projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13), który uznał, że art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest niezgodny z Konstytucją. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego określone w tym przepisie ogólne wyłączenie wszystkich innych dokumentów wytwarzanych przez audytora niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu z zakresu informacji publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym jest niezgodne z art. 61 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oceniając zasadność przedstawionej zmiany należy mieć na względzie również ust. 1 ww. artykułu, który przewiduje, 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. Jak słusznie zauważa projektodawca przepis ten może sugerować *a contrario*, że inne dokumenty nie stanowią informacji publicznej. A zatem wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie zakwestionowanego art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych może być niewystarczające, gdyż ust. 1 tego artykułu może powodować wątpliwości interpretacyjne co do zakresu dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego, podlegających udostępnieniu w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Z tych względów propozycję usunięcia z art. 284 również ustępu 1, a w konsekwencji całego art. 284 należy uznać za zasadną.

W przedmiocie natomiast dokonania oceny projektowanej zmiany pod kątem wystąpienia ewentualnych skutków finansowych wejścia ustawy w życie zauważam, iż mając na względzie,

że przedmiotowa zmiana prowadzi jedynie do usunięcia zbędnych przepisów mogących powodować wątpliwości interpretacyjne, wydaje się, iż projektowana ustawa nie spowoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

*Z poważaniem*

MINISTER SPRAW WNETRZNYCH

*Sebastian Chwałek*  
Zm. Sebastian CHWALEK  
Podsekretarz Stanu

KU 30/16



PREZES  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa, dnia 28 stycznia 2016 r.

BO-60-1/16

Pan  
Stanisław Gogacz  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiadając na pismo z dnia 20 stycznia 2016 r., znak BPS/KU-034/73/3/16, w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 73) - uprzejmie informuję, że do przedstawionego projektu nie zgłaszam uwag.

p.o. Prezesa  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
Prezes Izby Finansowej

*prof. dr hab. Marek Ziżk-Sadowski*



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MIECZYŚLAW ŁUCZAK

KPK-KPK.0212.002.2016

U.Nu.7602/16

Warszawa, 13 lutego 2016 r.

Pan  
Stanisław Gogacz  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Przewodniczący*

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 publicznych<sup>1</sup> 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 publicznej<sup>2</sup>. Zdaniem twórców projektu konieczność nowelizacji podyktowana jest uznaniem przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13)<sup>3</sup> 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*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2058

<sup>3</sup> Dz.U. poz. 532

<sup>4</sup> 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.K.' or similar initials.



**Instytut Audytorów  
Wewnętrznych IIA Polska**

Warszawa, 7 lutego 2016 r.

**Pan Stanisław Gogacz**  
**Przewodniczący Komisji**  
**Ustawodawczej**  
**Senator IX Kadencji**  
**Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

dziękuję za możliwość zaprezentowania, w imieniu środowiska audytorów wewnętrznych, opinii w przedmiocie rozwiązań, przyjętych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki Nr 73) w zakresie uchylenia art. 284 ustawy.

Środowisko audytorów wewnętrznych skupione w Instytucie Audytorów Wewnętrznych IIA Polska pozytywnie przyjęło inicjatywę ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, usunięcia z porządku prawnego przepisu, który od dłuższego czasu powodował liczne kontrowersje i budził wątpliwości interpretacyjne, nasilające się po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. Akt K14/13).

Wprowadzenie w 2001 r. do porządku prawnego przepisów statuujących funkcję audytu wewnętrznego było następstwem przejmowania standardów Unii Europejskiej i budowania nowoczesnego podejścia do działań organów i instytucji władzy publicznej. Rolą funkcji audytu wewnętrznego jest wsparcie ministra kierującego działem i kierownika jednostki, o którym mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych ale także szersze dbanie w imieniu szerokiego kręgu interesariuszy, w tym podatników, o efektywność i przejrzystość działań organów władzy publicznej i jednostek sektora publicznego. Przesłanie takie wynika z treści i ducha przyjętych wówczas do polskiego porządku prawnego i stosowanych przez audytorów wewnętrznych Międzynarodowych standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego<sup>1</sup>, które są podstawowym kanonem warsztatowym audytorów wewnętrznych w sektorze publicznym.

Jedną z ról, jakie ma do spełnienia audyt wewnętrzny w organizacji jest obiektywne i niezależne działanie na rzecz dobrego zarządzania i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz racjonalne zapewnienie, że działa skuteczna kontrola zarządcza, co jest jedną z fundamentalnych zasad wyrażoną w Standardach.

W ramach pełnienia swojej funkcji i realizacji konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, z założenia nierzadką i dobrą praktyką stosowaną przez audytorów wewnętrznych i kierowników jednostek jest upublicznianie (np. na stronach BIP) planów i sprawozdań z realizacji audytu wewnętrznego, w których ujawniane są opinie publicznej

<sup>1</sup> Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. Dz. Urz. Min. Fin. Z 24.06.2013 r. poz. 15



## Instytut Auditorów Wewnętrznych IIA Polska

istotne słabości i ryzyka kontroli zarządczej, a więc słabości zarządzania, w sposób, który nie zagraża ciągłości działania danej jednostki, a jest jednocześnie wypełnieniem zasady wyrażonej w art. 61 Konstytucji i obowiązków informacyjnych nałożonych ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Niemniej jednak środowisko audytorów wewnętrznych, które mam zaszczyt reprezentować, podziela poglądy i wątpliwości wyrażone przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Ministra Finansów, o których mowa w uzasadnieniu wyroku ( sygn. Akt K 14/13), że interpretacje przepisu art. 284 ustawy o finansach publicznych i wywołane w ten sposób skutki prawne, mogą powodować kolizje z podstawowymi zasadami państwa prawnego oraz stwarzać sytuacje mające znamiona pozornego ograniczania obywatelom dostępu do informacji na temat efektów działań audytu wewnętrznego w jednostkach.

W opinii audytorów wewnętrznych wart uwagi w przyszłości jest wątek wskazany w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, aby ustawodawca rozważył ewentualną potrzebę unormowania odstępstw od zasad jawności i przejrzystości działań władzy publicznej, w niezbędnym zakresie, w jaki 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 nie będących dokumentami końcowymi mającymi znamiona informacji publicznej.

W obecnym stanie prawnym IIA Polska podziela opinię Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażoną w podjętej inicjatywie ustawodawczej, że korzystniejsze jest uchylenie przepisów art.284 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, realizując jednocześnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego i w przypadku udostępniania informacji z zakresu działania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora publicznego, pozostanie przy zasadach ogólnych wynikających z art.61 Konstytucji oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Z wyrazami szacunku,

Sebastian Burgemejster  
Prezes IIA Polska

Instytut Auditorów Wewnętrznych IIA Polska  
00-002 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20 pok. 508  
NIP: 525-22-42-892, REGON: 015164833