

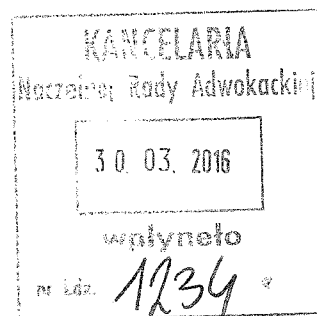


ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Adam Podgórski

67S-UR-173-81/16

Warszawa, dnia 73 marca 2016 r.



Prezes

Naczelnej Rady Adwokackiej

Pan Andrzej Zwara

Szanowny Panie Prezesie,

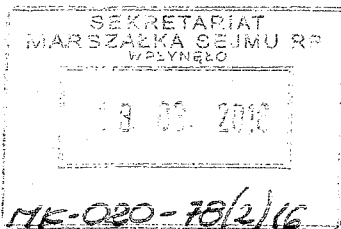
Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję - w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615 z późn. zm.) senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: senator Marek Pęk), z prośbą o wyrażenie opinii.

Z poważaniem



MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 18 marca 2016 r.



Szanowny Pan
Marek KUHCZIŃSKI
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

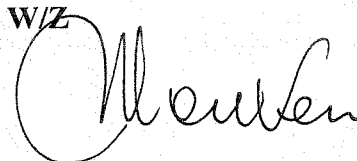
z dnia 17 marca 2016 r.

**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

USTAWA

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.¹⁾) uchyla się art. 284.

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

¹⁾ 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 zawęzić 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 wprawdzie 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. Wpłyne 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, udostępniana 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 niewłaściwie (zwężająco) 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.