



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-640098-I/10/MK

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, dn. 22 grudnia 2010 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Üprzejmie informuję, że otrzymuję skargi dotyczące nadmiernego ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie dokumentów wytworzonych w ramach audytu wewnętrznego prowadzonego w jednostkach sektora finansów publicznych, które ustanawia art. 284 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej: ustawy).

W art. 284 ustawy uregulowano zakres przedmiotowy informacji publicznej dotyczącej audytu wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie z tym przepisem, informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) stanowią plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu (art. 284 ust. 1). Inne dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu nie stanowią informacji publicznej (art. 284 ust. 2), a zatem nie podlegają udostępnieniu osobom zainteresowanym.

Rodzaje dokumentów wytwarzanych w toku audytu regulują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. *w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego* (Dz.U. Nr 21, poz. 108). Zgodnie z § 13 tego rozporządzenia audytor wewnętrzny prowadzi bieżące akta audytu wewnętrznego, które służą dokumentowaniu przebiegu i wyników audytu, a także stałe akta audytu wewnętrznego, w celu gromadzenia informacji dotyczących obszarów ryzyka, które mogą być przedmiotem zadań audytowych. Dokumenty stanowiące akta bieżące wskazane zostały przykładowo w § 14 rozporządzenia, natomiast dokumenty będące aktami stałymi - w § 15. Akta bieżące zawierają zatem w szczególności upoważnienia dla osób prowadzących audyt, program zadania i dokumenty związane z jego

przygotowaniem, dokumenty sporządzone i otrzymane przez audytora wewnętrznego w trakcie przeprowadzania zadań, sprawozdania prezentujące wyniki audytu, w których powinny być wskazane w szczególności stwierdzone problemy oraz zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień w danej jednostce, dokumenty wytworzone lub otrzymane przez audytora wewnętrznego w związku z wykonywaniem czynności doradczych, czy też dokumentację dotyczącą przeprowadzonych czynności sprawdzających działania jednostki w celu realizacji wydanych przez audytora wewnętrznego zaleceń. W aktach stałych znajdują się m. in. plany audytu i sprawozdania z wykonania tych planów oraz dokumentacja z przeprowadzonej analizy ryzyka lub analizy zasobów osobowych. W świetle przytoczonych regulacji z zakresu pojęcia informacji publicznej wyłączony został szereg dokumentów wytwarzanych w trakcie audytu wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych, znacząco ograniczając jawność procesów wewnętrznych w jednostkach i możliwość sprawowania obywatelskiej kontroli w tym zakresie.

W poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) nie istniały odrębne przepisy odnoszące się do rodzajów dokumentów wytwarzanych w toku audytu wewnętrznego, udostępnianych jako informacja publiczna. Tym samym znajdowały tu zastosowanie przepisy powołanej wyżej ustawy o *dostępie do informacji publicznej*, które normują ogólne zasady udostępniania tego rodzaju informacji. Podstawą prawną w omawianym zakresie był w szczególności art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*, zgodnie z którym udostępnieniu podlega dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

Na gruncie ustawy o *dostępie do informacji publicznej* każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, do której można uzyskać dostęp na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie lub przepisach innych ustaw (art. 1). Brzmienie powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że także dane odnoszące się do kontroli wewnętrznej prowadzonej przez audytora wewnętrznego, a w konsekwencji wytworzone przez niego dokumenty, stanowią informację publiczną.

Na skutek wejścia w życie nowej ustawy o *finansach publicznych*, która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2010 roku, zakres informacji udzielanej obywatelom w odniesieniu do dokumentacji powstałej w toku audytu wewnętrznego, został znacznie ograniczony. Przedmiot udostępnianej na wniosek informacji publicznej w tej kwestii reguluje bowiem obecnie art. 284 ustawy, modyfikujący zakres pojęcia informacji publicznej z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich pragnę wyrazić pogląd, iż art. 284 ustawy *o finansach publicznych* ogranicza prawo dostępu do informacji publicznej w sposób niezgodny z art. 61 Konstytucji RP, przez to, że umożliwia dostęp tylko do niektórych dokumentów wytworzonych w toku audytu wewnętrznego, wyłączając tym samym - bez należytego uzasadnienia - dostęp do szeregu istotnych dokumentów, które mogą mieć znaczenie dla świadomej i rzetelnej oceny działania danej jednostki przez obywatela. W związku z powyższym, chciałabym przedstawić co następuje.

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało szeroko unormowane w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, jak również o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania publiczne i gospodarują mieniem publicznym. Formy realizacji tego prawa zostały określone w art. 61 ust. 2, w myśl którego obejmuje ono dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Konstytucyjne prawo podmiotowe obywatela do informacji publicznej zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, a zwłaszcza organów władzy publicznej. Zakresem tego prawa, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, objęte są m. in. różnego rodzaju informacje dotyczące istniejących w ramach danej organizacji procedur i wyznaczanych zadań, procesu ich realizacji, inwestycjach czy organizowanych przetargach (wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtował się pogląd, zgodnie z którym zakresem prawa do informacji publicznej objęte są również takie dokumenty, które zostały co prawda wytworzone przez podmioty niepubliczne, lecz dotyczą podmiotów publicznych (wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02).

Celem prawa do informacji publicznej jest zapewnienie obywatelom świadomego oraz racjonalnego uczestnictwa w życiu publicznym, głównie poprzez podejmowanie decyzji (np. wyborczych) i ułatwienie społecznej kontroli nad sprawowaniem władzy przez ich przedstawicieli. *Ratio legis* tego prawa opiera się zatem na umożliwieniu obywatelowi pozyskania możliwie pełnej wiedzy o działaniach podejmowanych przez aparat urzędniczy oraz inne jednostki sprawujące władztwo publiczne i gospodarujące mieniem państwowym i komunalnym.

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej nie jest absolutne i może podlegać ograniczeniom. Wprowadzenie stosownych ograniczeń musi jednakże spełniać kryteria przewidziane w Konstytucji. W myśl art. 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa do

informacji publicznej może nastąpić jedynie w przypadkach w nim wskazanych, tj. wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika również, że art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający ogólne przesłanki ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, jest modyfikowany przez art. 61 ust. 3 jedynie w takim zakresie, w którym przesłanki ingerencji są regulowane wężiej, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3. W szczególności chodzi tutaj o przesłankę konieczności ingerencji uwarunkowaną standardem demokratycznego państwa prawa oraz zakaz naruszania istoty tego prawa (wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05). Ustrójodawca zatem pozostawił ustawodawcy zwykłemu stosunkowo wąski margines swobody ingerowania wprawo do informacji publicznej, nakazując szczególnie wnikliwe badanie konieczności oraz spełnienie innych kryteriów ustanawiania ograniczeń.

Wydaje się więc, że obowiązujące rozwiązania, które regulują zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej w zakresie dokumentów audytowych (art. 284 ustawy), nie spełniają kryterium konieczności ingerencji (art. 31 ust. 3 Konstytucji), za tak daleko idącym ograniczeniem nie przemawiają również inne kryteria wyrażone w art. 63 ust. 3 Konstytucji.

Zdeterminowane przez Konstytucję obywatelskie prawo do informacji publicznej oznacza, że dokumenty wytworzone w toku audytu wewnętrznego prowadzonego w jednostkach sektora finansów publicznych, co do zasady, powinny być udostępniane bez ograniczeń. Dotyczy to w szczególności dokumentów z przebiegu audytu, jego wyników, a także rekomendacji audytora, które pozwolą obywatelowi poznać mechanizmy funkcjonujące w danej jednostce, a także ocenić sposób i jakość wdrażania zaleceń zmierzających do usprawnienia pracy danej jednostki. Nie ma przy tym znaczenia, czy dokumenty te zostały wytworzone przez pracownika danej jednostki - audytora wewnętrznego, czy przez podmiot zewnętrzny - usługodawcę w rozumieniu przepisów ustawy *o finansach publicznych*. Odstępstwa od możliwości pełnego dostępu powinny stanowić wyjątek i być należycie uzasadnione względami konstytucyjnymi.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie i poinformowanie o przyczynach wprowadzenia ograniczenia przewidzianego w art. 284 ustawy *o finansach publicznych* oraz zasadności dalszego utrzymania tego przepisu.

Łezus wyney bremlu
Zeno Jipon