

RCL.DPiO 590.7/2015

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO  
Z DNIA 9 KWIETNIA 2015 R., SYGN. AKT K 14/13

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 2015 r., pod poz. 532.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis uznany za niezgodny z Konstytucją utracił moc obowiązującą z dniem ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw, tj., z dniem 16 kwietnia 2015 r.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) /dalej: „u.f.p.”/ w dziale VI uregulowane zostały zasady przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz jego koordynacji w jednostkach sektora finansów publicznych. W myśl art. 272 u.f.p. audyt wewnętrzny zdefiniowany został jako niezależna i obiektywna działalność, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena kontroli zarządczej dotyczy przede wszystkim spełnienia przesłanek adekwatności, skuteczności oraz efektywności jej sprawowania.

W art. 283 u.f.p. ustawodawca przewidział obowiązek przeprowadzania audytu wewnętrznego na podstawie rocznego planu, do którego przygotowania zobowiązani zostali – działający w porozumieniu – kierownik komórki audytu wewnętrznego oraz kierownik jednostki na podstawie analizy ryzyka. Na kierowniku komórki audytu wewnętrznego ciąży ponadto obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykonania planu audytu za poprzedni rok.

Zgodnie z art. 284 ust. 1 u.f.p. zarówno plan audytu, jak i sprawozdanie z jego wykonania stanowią informację publiczną, podlegającą udostępnieniu na wniosek. Natomiast w ust. 2 powyższego przepisu ustawodawca wyłączył z informacji publicznej wszelkie inne dokumenty, niż plan audytu wewnętrznego oraz sprawozdanie z jego wykonania, wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu. Regulacja ta stanowiła przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Przywołany jako wzorzec ochrony przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji przyznaje obywatelom prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z treścią tego przepisu, prawo to obejmuje także 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. Trybunał zauważył ponadto, iż art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, z późn. zm.; dalej: u.d.i.p.) rozszerza zakres podmiotowy tego prawa, przyznając je każdemu, a nie tylko obywatelom.

Art. 61 ust. 2 Konstytucji określa formy, w jakich realizowane ma być prawo do informacji. Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów. 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.

W myśl art. 61 ust. 3 Konstytucji prawo do informacji może podlegać ograniczeniu wyłącznie za względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa

lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Odnosząc się do wzajemnej relacji tego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał stwierdził, iż zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w którym regulowane są w sposób odrębny przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów niewyrażonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. W szczególności chodzi tu o warunek, aby ograniczenie było konieczne w demokratycznym państwie prawnym, a także o proporcjonalność ograniczeń oraz o zakaz naruszania istoty prawa.

Analizując krąg podmiotowy jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego Trybunał stwierdził, że jednostki, w których należy lub można prowadzić audyt wewnętrzny, stanowią organy władzy publicznej, o których mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że informacja o działalności tych organów może być uzyskiwana przez obywateli na podstawie art. 61 Konstytucji.

Oceniając natomiast charakter dokumentów wytwarzanych przez audytora wewnętrznego (ich treść oraz formę), w świetle gwarantowanego przez Konstytucję prawa do informacji publicznej Trybunał uznał, iż wśród dokumentów wytwarzanych przez audytora wewnętrznego, poza planem audytu oraz sprawozdaniem z wykonania planu audytu, również inne dokumenty<sup>1</sup> (a zwłaszcza te spośród nich, które zawierają rezultaty przeprowadzonego audytu, czyli końcowe stanowisko audytora w drodze ocen i zaleceń skierowanych do określonych komórek jednostki) mogą stanowić informację publiczną i mogą być objęte zakresem prawa do informacji publicznej, jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji.

Kwestię, które z dokumentów wytwarzanych przez audytora stanowią informację publiczną, powinny rozstrzygać w pierwszej kolejności organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, oceniające, czy dokument, którego udostępnienia - w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej - żądanie dotyczy, stanowi informację publiczną. Natomiast ewentualne spory w tym zakresie, między organem, a podmiotem żądającym udostępnienia informacji, rozstrzygają sądy administracyjne.

Konsekwencją takiego przyjęcia jest stwierdzenie Trybunału, iż niedopuszczalne jest ogólne wyłączenie całej grupy dokumentów (tzn. wszystkich innych, niż plan audytu oraz

---

<sup>1</sup> Np. analiza ryzyka, wyniki audytu wewnętrznego, bieżące akta audytu wewnętrznego, stałe akta audytu wewnętrznego, wymagania dotyczące archiwizacji dokumentacji zadań, analiza zasobów osobowych, listę obszarów ryzyka, w których będą przeprowadzone zadania zapewniające, notatka informacyjna do kierownika po czynnościach sprawdzających wykonanie zaleceń, dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w związku z wykonywaniem czynności doradczych.

sprawozdanie z wykonania planu audytu dokumentów wytwarzanych przez audytora) z zakresu informacji publicznej. Ustawa nie może bowiem bez stosownego upoważnienia zawężyć zakresu prawa określonego w Konstytucji. Wadliwość taka prowadzi do stwierdzenia, iż art. 284 ust. 2 u.f.p. jest niezgodny z art. 61 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

W ocenie Trybunału skutkiem utraty mocy wiążącej art. 284 ust. 2 u.f.p., ma być zmiana sposobu rozumienia art. 284 ust. 1 u.f.p., którego treść określa jedynie przykładowo dokumenty urzędowe, stanowiące informację publiczną, zaś konsekwencją uchylenia ograniczenia zawartego w ust. 2, będzie otwarcie katalogu dokumentów, których charakter oceniany będzie przez pryzmat prawa do informacji publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji i przepisów u.d.i.p.

Mając na względzie ograniczenia prawa do informacji publicznej zawarte w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p., organy władzy publicznej stosujące prawo zobowiązane są do oceny, czy w określonej sytuacji jest uzasadnione ograniczenie prawa dostępu do informacji, z uwagi na występowanie okoliczności, takich jak prywatność osoby fizycznej, tajemnicę przedsiębiorcy lub konieczność ochrony informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych. Natomiast sądy, dokonując oceny zasadności odmowy udostępnienia określonej informacji publicznej, zawartej w dokumentach audytowych, powinny uwzględniać różne wartości konstytucyjne związane z prawami obywatelskimi, z jednej strony i potrzebę efektywnego funkcjonowania organów władzy publicznej, z drugiej strony.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, iż 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, np. w nawiązaniu do różnych faz (etapów) procedury audytowej. Możliwość taką przewiduje bowiem wprost u.d.i.p. w art. 1 ust. 2. Wprowadzenie ograniczeń w dostępie do dokumentów audytowych nie może jednak naruszać art. 61 Konstytucji.

#### IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

##### 1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 284 ust. 2 u.f.p. nie spowodowało luki w systemie prawa, bowiem do wszystkich dokumentów wytworzonych przez audytorów wewnętrznych w trakcie prowadzenia audytu, zawierających informację publiczną, będzie miała zastosowanie ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którą udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7 w zw. z art. 6 u.d.i.p.), a jeżeli nie została ona udostępniona w ten sposób (lub centralnym repozytorium), to podlega udostępnieniu na wniosek (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.). Zatem nie zachodzi bezwzględna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych mających na celu wykonanie analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Niemniej jednak, ze względu na powołane wyżej przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, w stanie prawnym zaistniałym po wejściu w życie wyroku Trybunału, art. 284 ust. 1 u.f.p. wskazujący, iż plan audytu oraz sprawozdanie z jego wykonania stanowią podlegającą udostępnieniu na wniosek informację publiczną, należy uznać za zbędny. Tym samym wskazane byłoby podjęcie działań prawodawczych zmierzających do uchylecia art. 284 ust. 1 u.f.p., zwłaszcza w kontekście uniknięcia ewentualnych trudności interpretacyjnych, które mogłyby pojawić się na gruncie oceny relacji tego przepisu do art. 10 w zw. z art. 7 i art. 6 u.d.i.p.

##### 2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Podmiotem właściwym w zakresie objętym wyrokiem jest Minister Finansów.

##### 3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, brak jest informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.