

**OPINIA NR 17 - 18 lipca 019**

**TREŚĆ WNIOSKU**

Strona | 1

Wniosek na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 2015.2058 j.t.), który dotyczy wykonywania audytu wewnętrznego, o którym mowa w art. 272 ustawy o finansach publicznych oraz dotyczy sporządzanej dokumentacji z toku zadania zapewniającego, o którym mowa w § 2 pkt 4) rozporządzenia z dnia 4 września 2015 r. Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu.

Wnioskodawca wniósł o udostępnienie wydanie 2-óch ostatnich niżej wskazanych dokumentów sporządzonych przez audytora wewnętrznego przed dniem 15.07.2019 r. powstałych w toku 2 ostatnich zadań zapewniających:

- 1. program zadania zapewniającego, o którym mowa w § 15 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu z 4.9.2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1480; tj. z dnia 22 lutego 2018 r. Dz.U. z 2018 r. poz. 506);**
- 2. uzgodnienie pisemne wstępnych wyników, o którym mowa w § 17 ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu z 4.9.2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1480; tj. z dnia 22 lutego 2018 r. Dz.U. z 2018 r. poz. 506);**
- 3. sprawozdanie z zadania zapewniającego, o którym mowa w § 18 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu z 4.9.2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1480; tj. z dnia 22 lutego 2018 r. Dz.U. z 2018 r. poz. 506);**

Jeżeli w toku obecnie prowadzonego zadania zapewniającego powstał jedynie, np. z pkt 1 i 2 dokument, a nie został jeszcze sporządzony dokument z pkt 3, to wniosek o udzielenie informacji publicznej nie dotyczy takiego zadania zapewniającego.

Wniosek dotyczy również zadania zapewniającego, które nie zostało jeszcze zakończone, lecz powstały dokumenty z pkt od 1 do 3.

Jeżeli nie został sporządzony dokument określony w pkt 2, a został sporządzony dokument z pkt 1 i 3, proszę przekazanie dokumentów, tj. z pkt 1 i 3.

Jeżeli w Państwa ocenie, dostrzegą potrzebę ukrycia jakichkolwiek danych wrażliwych, w ww. dokumentach, proszę o dokonanie tego ukrycia i przesłanie w takiej formie dokumentów, o których mowa w pkt od 1 do 3."

Wnioskodawca uargumentował wniosek faktem, iż „zajmuje się poznawczo audytem wewnętrznym."

## OPINIA

Institucja audytu wewnętrznego została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 102, poz. 1116) nowelizującą ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014, ze zm.). Wprowadzenie instytucji audytu wewnętrznego stanowiło następstwo dostosowywania polskiego prawa do wymagań przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Audyt wewnętrzny miał służyć należytemu funkcjonowaniu całego systemu zarządzania finansowego i kontroli w Polsce poprzez zapewnienie poprawności i efektywności wydatkowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia kwietnia 2015 r. na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich orzekł o niezgodności z art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji R.P. [zd. odrębne złożył s. TK Marek Kotlinowski] Artykuł 2984 ust 2 ustawy o finansach publicznych brzmiał: „Dokumenty wytworzone przez audytora w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego, z wyjątkiem planu audytu i sprawozdania z wykonania planu audytu, nie stanowią informacji publicznej”.

T.K. stwierdził, że ogólne wyłączenie z zakresu informacji publicznej wszystkich innych dokumentów wytwarzanych przez audytora, niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej. **Trybunał Konstytucyjny ustalił, że niektóre dokumenty wytwarzane przez audytora, inne niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, mogą stanowić informację publiczną i być objęte zakresem prawa do informacji publicznej jako dokumenty**, o których mowa w art. 61 ust. 2 konstytucji. Dokumenty te zawierają rezultaty przeprowadzonego audytu, wyrażają końcowe stanowisko audytora w drodze ocen i zaleceń skierowanych do określonych komórek jednostki, w których przeprowadzane były zadania audytowe. Zdaniem Trybunału, niedopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie normującej określony rodzaj działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej. Dlatego, określone w art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych 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.

Trybunał zauważył przy tym, że **część dokumentów wytwarzanych przez audytora nie zawiera informacji publicznej** w rozumieniu art. 61 konstytucji. Są to bowiem różnego rodzaju dokumenty o charakterze roboczym: zapiski czy notatki sporządzane w stadium zbierania informacji i przygotowania końcowego stanowiska, które stanowią jedynie etap na drodze do wytworzenia informacji publicznej, jednak informacji tej jeszcze nie stanowią. **O tym, które z dokumentów wytwarzanych przez audytora**

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl](http://www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

[WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL](http://WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL)



@jawnoscpl



**stanowią informację publiczną, stosownie do wskazanych wyżej kryteriów, powinny rozstrzygać w pierwszej kolejności organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, a w przypadku sporu – sądy administracyjne.**

Moc orzeczenia TK sprowadza się zatem do tego, że każdorazowo w sytuacji gdy wniosek obejmuje przedmiotem audytu wewnętrznego, powinno się rozstrzygać zasadność i możliwość ujawnienia określonych dokumentów. Pełny zakres dokumentów z audytu wewnętrznego, składających się na informację publiczną, jest wobec treści wyroku TK interpretowany na podstawie art. 61 Konstytucji RP i przepisów u.d.i.p.

Strona | 3

**Proponuję, by analizy dokumentów wytwarzanych w trakcie audytu dokonywać przy zastosowaniu następujących po sobie kolejnych działań analitycznych:**

**Po pierwsze** – ustalić, czy pośród dokumentów o które wnioskodawca nie znajdują się dokumenty tzw. wewnętrzne, które zgodnie z orzeczeniem TK z 13.11.2013 r. (sygn. P 25/12) nie stanowią informacji publicznej: „Z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak 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”. Jeżeli wynik tej analizy w jakimś zakresie będzie pozytywny, czyli ustalimy, że określone dokumenty nie są informacją publiczną, informujemy o tym wnioskodawcę w drodze zwykłego pisma.

**Po drugie** – wobec dokumentów, które uznajemy za informacje publiczne, gdyż nie sposób jest im przyznać statusu dokumentów wewnętrznych /roboczych/, **należy się zastanowić, czy ich ujawnienie nie jest ograniczone** którąś z przesłanek ograniczających prawo do informacji, a zawartych w przepisach art. 5 ust. 1, ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej [dalej cyt. jako u.d.i.p.]. Należy bowiem pamiętać, że samo uznanie danej informacji za informację publiczną, nie stawia znaku równości z jawnością tej informacji. Paradoksalnie odmówić udostępnienia informacji publicznej można tylko i wyłącznie wobec tej informacji, która jest informacją publiczną.

**Po trzecie** - dokonać należy subsumpcji stanu faktycznego z określoną przesłanką ograniczającą dostęp do informacji.

W zależności od zakresu wyłączenia określonego dokumentu, można albo wydać decyzję o odmowie z powołaniem się na określoną przesłankę ochrony, albo też dokonać anonimizacji.

Anonimizacja jest procesem, który polega na wyłączeniu części dokumentu, która jest chroniona, ale bez wydawania w tym zakresie decyzji o odmowie. Anonimizacji dokonuje się poprzez czynność mat.-tech. Polegającą na wybiłkowaniu części chronionej. „(...) możliwe jest udostępnianie informacji publicznej w sposób nie naruszający wskazanych dóbr chronionych. Służy temu m.in. stosowana przez organy tzw. anonimizacja danych wrażliwych. W takim wypadku nie zachodzi jednak potrzeba wydawania oddzielnej decyzji na podstawie art. 16 ustawy, gdyż przepis ten może mieć zastosowanie tylko w wypadku odmowy udostępnienia informacji, a nie w przypadku jej udzielenia z zachowaniem zasady ochrony dóbr chronionych” (wyrok NSA z 20.9.2017 r., I OSK 227/17). Jednocześnie zwracam uwagę, że co do zasady jak słusznie stanowi wyrok NSA: „Proces polegający na wykreśleniu z dokumentu elementów dotyczących danych osobowych bez naruszania samego rozstrzygnięcia, czyli anonimizacja, nie jest przetworzeniem informacji. Czynność ta polega jedynie na przekształceniu informacji, a nie jej przetworzeniu, stąd informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces anonimizacji” (wyrok NSA z 8.3.2019 r., I OSK 865/17). Tylko w szczególnych wypadkach „suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, może być traktowana jako informacja przetworzona” (patrz wyrok T.K. z 18.12.2018 r., SK 27/14).

**Jeżeli proces anonimizacji nie jest w stanie zapobiec ujawnieniu chronionych informacji, wtedy istnieje potrzeba wydania decyzji administracyjnej o odmowie.**

Na co należy zwrócić szczególną uwagę? Moim zdaniem w specyficie audytu należy przede wszystkim wziąć pod uwagę:

- **ograniczenie ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy** (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.),
- **ograniczenie ze względu na prawo do prywatności** osób trzecich niepełniących funkcji publicznych, jak i tej części życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne, która nie wykazuje związku z pełnioną funkcją publiczną (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.; polecam lekturę wyroku T.K. z 20.3.2006 r. K 17/05; oraz artykuł P. Sitniewski „Kim jest osoba pełniąca funkcje publiczne” Informacja w Administracji 3/2017, C.H. Beck),
- **ograniczenie ze względu na ochronę informacji niejawnych** (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.) (polecam lekturę następujących wyroków: *wyrok NSA z 8.3.2017 r. I OSK 1312/15, I OSK 291/15 i I OSK 210/15; wyrok NSA z 6.6.2018 r. I OSK 81/18*),
- **ograniczenie ze względu na inne tajemnice ustawowo chronione** (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.),
- **ograniczenie ze względu na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa wynikająca z art. 61 ust. 3 Konstytucji** (polecam lekturę następujących wyroków: *wyrok NSA z 11.1.2018 I OSK 549/16; wyrok NSA z 25.9.2018 r. I OSK 971/18; wyrok NSA z 9.10.2017 r. I OSK 1822/16*).

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl](http://www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

[WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL](http://WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL)



@jawnoscpl



Analizując każdy dokument, każdą sytuację należy wziąć pod uwagę fakt, że zakres jawności dokumentów w znacznej mierze zależy od podmiotu w którym audyt jest wykonywany, a jak wiadomo katalog tych podmiotów jest bardzo różnorodny (patrz art. 274 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych).

-----  
**Po dokonaniu powyższych ustaleń, można przejść do analizy treści wniosku. Wnioskodawca wnosi o udostępnienie kolejno:**

**1. program zadania zapewniającego, o którym mowa w § 15 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu z 4.9.2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1480; tj. z dnia 22 lutego 2018 r. Dz.U. z 2018 r. poz. 506),**

Zgodnie z § 15 po przeprowadzeniu przeglądu, o którym mowa w § 14, audytor wewnętrzny przygotowuje program zadania zapewniającego, uwzględniając w szczególności: **1)** wynik przeglądu wstępnego; **2)** uwagi kierownika jednostki i audytowanego; **3)** zasoby niezbędne do przeprowadzenia zadania, w tym ewentualną potrzebę uzyskania pomocy eksperta; **4)** przewidywany czas trwania zadania.

**Osobiście nie widzę przeszkód by, co do zasady ujawnić informacje określone w pkt. 3) i pkt 4).**

**Odnosnie pkt. 1)** czyli wyniku przeglądu wstępnego pełną aktualność zachowują moim zdaniem możliwości ewentualnego wyłączenia jawności tej części dokumentu, która powinna być chroniona ze względu na:

- ograniczenie ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.),
- ograniczenie ze względu na prawo do prywatności osób trzecich niepełniących funkcji publicznych, jak i tej części życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne, która nie wykazuje związku z pełnioną funkcją publiczną (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.),
- ograniczenie ze względu na ochronę informacji niejawnych (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.)
- ograniczenie ze względu na inne tajemnice ustawowo chronione (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.),
- ograniczenie ze względu na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa wynikająca z art. 61 ust. 3 Konstytucji.

**Odnosnie pkt. 2)** czyli uwag kierownika jednostki i audytowanego w zależności od ich charakteru można się zastanawiać ewentualnie nad uznaniem ich jako dokumentów o charakterze wewnętrznym, przyjmując zaproponowaną w wyroku TK z 13.11.2013 r. (sygn. P 25/12) nie stanowią 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 nieprzesadzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl](http://www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

**WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL**



@jawnoscpl



materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”.

**2. uzgodnienie pisemne wstępnych wyników, o którym mowa w § 17 w/w. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu z 4.9.2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1480; tj. z dnia 22 lutego 2018 r. Dz.U. z 2018 r. poz. 506),**

Strona | 6

Zgodnie z § 17 w/w. rozporządzenia Ministra Finansów, audytor wewnętrzny po przeprowadzeniu czynności audytowych uzgadnia pisemnie z audytowanym wstępne wyniki audytu wewnętrznego, w tym w szczególności ustalenia i propozycje zaleceń. W celu uzgodnienia wstępnych wyników audytu wewnętrznego, o których mowa w ust. 1, audytor wewnętrzny może przeprowadzić naradę zamykającą.

Przyjmując zaproponowaną w wyroku TK z 13.11.2013 r. (sygn. P 25/12) nie stanowią 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”, **w moim przekonaniu tego typu wstępne wyniki** mają charakter wciąż roboczy, nie ostateczny, nie będący finalnym zakończeniem audytu, a zatem **powinny być uznane za dokumentu o charakterze roboczym, nie będące tym samym informacją publiczną.** O fakcie tym powinno się powiadomić wnioskodawcę w drodze zwykłego pisma. Sam jednak fakt, że takowe wstępne wyniki audytu zostały wytworzone jest oczywiście informacją publiczną i informacja o tym jest i powinna być jawna. Dyskusyjne może być jedynie ustalenie, czy w danej sytuacji treść tych ustaleń wstępnych powinna być ujawniona, ze względu na ich roboczy wciąż charakter. Ja uważam, że ich roboczy charakter przesądza o ich nieujawnianiu. W jednym z wyroków WSA w Warszawie orzekł: „Materiał informacji publicznej będą ostateczne uzgodnienia dotyczące m.in. dysponowania środkami publicznymi, a nie dokumenty wewnętrzne, czy też wytworzone w czasie negocjacji lub **w czasie uzgadniania stanowisk. Takie bowiem dokumenty nie posiadają waloru ostateczności** co do skutku składanego oświadczenia woli, a stanowiska w nich przedstawiane mogą ulegać zmianom” (wyrok WSA z 5.11.2013 r., II SAB/Wa 451/13, wyrok NSA oddalający skargę I OSK 586/14).

**3. sprawozdanie z zadania zapewniającego, o którym mowa w § 18 w/w. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu z 4.9.2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1480; tj. z dnia 22 lutego 2018 r. Dz.U. z 2018 r. poz. 506),**

Zgodnie z § 18 w/w. rozporządzenia Ministra Finansów, audytor wewnętrzny, po uzgodnieniu wstępnych wyników audytu wewnętrznego lub po wniesieniu zastrzeżeń, o których mowa w § 17 ust. 3, sporządza sprawozdanie z zadania zapewniającego zawierające w szczególności: **1)** temat i cel zadania; **2)** zakres podmiotowy i przedmiotowy zadania; **3)** datę rozpoczęcia zadania; **4)** ustalenia i ocenę według kryteriów przyjętych w

programie, o którym mowa w § 16 ust. 1; **5)** zalecenia; **6)** odniesienie się audytora wewnętrznego do zastrzeżeń, o których mowa w § 17 ust. 3; **7)** ogólną ocenę adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze działalności jednostki objętym zadaniem; **8)** datę sporządzenia sprawozdania; **9)** imię i nazwisko audytora wewnętrznego realizującego zadanie oraz jego podpis.

**Nie ulega wątpliwości, że ujawnieniu podlegają dane określone w pkt: 1), 2), 3), 8) i 9).**

**Odnosnie punktów 4), 5), 6), 7)** pełną aktualność zachowują moim zdaniem możliwości ewentualnego wyłączenia jawności tej części dokumentu, która powinna być chroniona ze względu na:

- ograniczenie ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.),
- ograniczenie ze względu na prawo do prywatności osób trzecich niepełniących funkcji publicznych, jak i tej części życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne, która nie wykazuje związku z pełnioną funkcją publiczną (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.),
- ograniczenie ze względu na ochronę informacji niejawnych (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.)
- ograniczenie ze względu na inne tajemnice ustawowo chronione (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.),
- ograniczenie ze względu na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa wynikająca z art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Ewentualnie również możliwe jest dokonanie stosownej anonimizacji w tym zakresie, który tego wymaga.

**Dr Piotr Sitniewski**