



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 5 października 2015 r.

Adam Bodnar

VII.561.15.2014.AJK

**Pan
Mateusz Szczurek
Minister Finansów**

Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich od dłuższego czasu bada sprawę **ograniczania praw kandydatów na biegłych rewidentów do utrwalania treści własnej pracy egzaminacyjnej podczas wglądu do niej, w przypadku niezaliczenia egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym na biegłego rewidenta oraz dostępu tych osób do informacji zawierających wzory poprawnych rozwiązań i odpowiedzi z tych egzaminów.**

W wystąpieniu z dnia 19 marca 2014 r. skierowanym do Prezesa Krajowej Rady Biegłych Rewidentów (znak sprawy: I.561.5.2014) Rzecznik wskazał m.in. na to, że pkt 7 załącznika do uchwały Komisji Egzaminacyjnej nr 13/8/2010 z dnia 11 czerwca 2010 r. (uaktualniona 14 września 2012 r.) w sprawie postępowania w zakresie udostępniania do wglądu prac egzaminacyjnych wprowadził zakaz sporządzania jakichkolwiek notatek przez kandydatów podczas udostępniania do wglądu własnej pracy egzaminacyjnej kandydata na biegłego rewidenta.

Z kolei zgodnie z pkt. 6 tego załącznika, podczas udostępniania pracy egzaminacyjnej nie udziela się kandydatom żadnych informacji co do sposobu rozwiązania zadań sytuacyjnych lub odpowiedzi na pytania testowe. W praktyce nie istnieje więc jakakolwiek możliwość zdobycia przez kandydata na biegłego rewidenta informacji na temat prawidłowych odpowiedzi do testów i pytań egzaminacyjnych, gdyż nie są one publicznie publikowane.

W powołanym wystąpieniu Rzecznik wskazał, że w jego ocenie **przepisy ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym** (Dz. U. z 2009 r., Nr 77, poz.

649 ze zm.; dalej: ustawa o biegłych rewidentach) **nie przewidują żadnych ograniczeń w tym względzie. W konsekwencji, w ocenie Rzecznika kandydat na biegłego rewidenta powinien mieć prawo do utrwalenia treści własnej pracy egzaminacyjnej w dowolny dostępny mu sposób oraz powinien zostać poinformowany o wzorach prawidłowych odpowiedzi z przeprowadzonych egzaminów.**

W odpowiedzi na wskazane wystąpienie, pismem z dnia 11 kwietnia 2014 r., Rzecznik został poinformowany przez Przewodniczącą Komisji Egzaminacyjnej (dalej: Komisja), że wskazane ograniczenia wynikają z treści art. 6 ust. 7 ustawy o biegłych rewidentach. Zgodnie z tym przepisem, **członkowie Komisji oraz osoby, o których mowa w art. 8 ust. 3 tej ustawy (egzaminatorzy powołani przez Komisję na podstawie umowy cywilnoprawnej spośród osób posiadających niezbędną wiedzę z zakresu danej dziedziny), składają oświadczenia, że nie będą w jakikolwiek sposób udostępniać lub wykorzystywać informacji dotyczących testów egzaminacyjnych oraz zadań sytuacyjnych, w szczególności przez prowadzenie szkoleń mających na celu przygotowanie do egzaminów dla kandydatów na biegłych rewidentów lub publikację materiałów szkoleniowych.** W ocenie Przewodniczącej Komisji: „jeśli z powołanych przepisów wynika zakaz udostępniania lub wykorzystywania informacji dotyczących testów egzaminacyjnych wobec członków Komisji oraz osób, o których mowa w art. 8 ust. 3 ustawy o biegłych rewidentach; to tym bardziej nie można umożliwiać tego typu działań kandydatom na biegłych rewidentów”.

Na podstawie wskazanego przepisu wprowadzono więc zakaz utrwalania treści własnej pracy egzaminacyjnej przez kandydatów na biegłych rewidentów. Ponadto uznano, że przepis ten wyklucza możliwość udzielania przez członków Komisji jakichkolwiek informacji i wyjaśnień podczas wglądu w pracę egzaminacyjną, ponieważ stanowiłoby to element szkolenia, zabronionego ustawą o biegłych rewidentach.

Przewodnicząca Komisji wskazała również, że zasoby bazy zadań egzaminacyjnych są wykorzystywane podczas kilku egzaminów, co jest racjonalne ze względu na koszty ich przygotowania i przeprowadzania, a od których wysokości uzależnione są opłaty za egzaminy. Publikowanie zadań egzaminacyjnych po przeprowadzeniu egzaminu, a zatem opracowywanie nowych na każdy kolejny egzamin wymagałoby podwojenia wysokości opłat, co mogłoby ograniczać dostęp do zawodu biegłego rewidenta.

W piśmie tym zawarto także sformułowanie, że „wgląd do pracy nie powinien stanowić polemiki z uzyskaną oceną zmierzającą do jej zmiany”. Dostęp do prac egzaminacyjnych – w ocenie Przewodniczącej Komisji – umożliwia natomiast sprawdzenie, czy nie nastąpił błąd w zakresie zliczenia punktacji; weryfikacji, czy praca została w całości sprawdzona,

jak też sprawdzenie, czy liczba uzyskanych punktów z poszczególnych zadań pozwala przypuszczać, że ponowne sprawdzenie poszczególnych zadań mogłoby doprowadzić do zmiany oceny na lepszą.

W ocenie Rzecznika z powyższymi stwierdzeniami nie można się zgodzić, mając na uwadze zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa. Oznaczałoby to bowiem akceptację ograniczenia dostępu kandydata na biegłego rewidenta do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz prawa weryfikacji zgodności z prawdą informacji zbieranych na jego temat (art. 51 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji), jak również jego prawa dostępu do informacji publicznej zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji.

Wskazać przy tym należy, że unormowania zawarte w pkt 6 i 7 powołanego we wstępie niniejszego pisma załącznika (a więc akcie o randze podustawowej) uniemożliwiają kandydatom do zawodu biegłego rewidenta skuteczne odwołanie się od negatywnego wyniku egzaminu, a tym samym mogą również prowadzić do ograniczenia prawa dostępu do wykonywania zawodu przez te osoby (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Odnosząc się do stanowiska Przewodniczącej Komisji w tym względzie, w pierwszej kolejności należy podnieść, że w ocenie Rzecznika **zakazu wyrażonego w art. 6 ust. 7 ustawy o biegłych rewidentach nie można interpretować rozszerzająco**, a więc w sposób prowadzący do uznania, że z jego treści wynika ustawowa norma ograniczająca sporządzanie kopii własnej pracy egzaminacyjnej przez kandydatów na biegłych rewidentów. **Wyrażony w powołanym przepisie zakaz ma bowiem ograniczony zakres podmiotowy i dotyczy wyłącznie członków Komisji oraz osób o których mowa w art. 8 ust. 3 ustawy o biegłych rewidentach.**

Po drugie, ze sformułowania „członkowie Komisji oraz osoby, o których mowa w art. 8 ust. 3, składają oświadczenia, że nie będą w jakikolwiek sposób udostępniać lub wykorzystywać informacji dotyczących testów egzaminacyjnych oraz zadań sytuacyjnych dotyczących testów egzaminacyjnych oraz zadań sytuacyjnych, w szczególności przez prowadzenie szkoleń mających na celu **przygotowanie do egzaminów dla kandydatów na biegłych rewidentów**” można wyprowadzić wnioski, że **zakres tego zakazu odnosi się wyłącznie do udostępniania wskazanych danych kandydatom na biegłych rewidentów przed przystąpieniem przez nich do egzaminu zawodowego, a nie już po przeprowadzeniu takiego egzaminu. Za ratio legis** wskazanego przepisu uznać więc należy zapobieganie wykorzystywaniu dostępu do pytań i zadań egzaminacyjnych przez członków Komisji w celach zarobkowych, a nie uniemożliwienie kandydatom na biegłych rewidentów zapoznanie się z treścią prawidłowych rozwiązań i odpowiedzi z przeprowadzonego już egzaminu.

Jak wskazano powyżej, zagadnienie uprawnień przysługujących kandydatom na biegłych rewidentów w trakcie wglądu we własną pracę egzaminacyjną (art. 51 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji) pozostaje w związku z kwestią braku dostępu tych osób do informacji dotyczących wzorów poprawnych rozwiązań i odpowiedzi z egzaminów pisemnych (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji).

W tym kontekście należy odnieść się do uwag zawartych w odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 9124 w sprawie aspektów i procedur związanych z egzaminowaniem kandydatów na biegłych rewidentów. W związku z otrzymaną interpelacją Ministerstwo Finansów skierowało do Komisji Egzaminacyjnej pismo z dnia 26 września 2012 r. W odpowiedzi na nie Komisja Egzaminacyjna w piśmie z dnia 3 października 2012 r. (znak: DK-20121003-019), wyjaśniła, że wzory poprawnych rozwiązań i odpowiedzi po egzaminie nie są udostępniane opinii publicznej, gdyż:

1. Komisja nie ma obowiązku udostępniania takich materiałów opinii publicznej;
2. Udostępnianie takich materiałów można stosować przy egzaminach jednostkowych, tzn. gdy na uzyskanie określonych uprawnień zdaje się jeden egzamin, natomiast w postępowaniu kwalifikacyjnym na biegłego rewidenta kandydaci zobowiązani są zdać 10 egzaminów pisemnych (z określonego zakresu) oraz egzamin dyplomowy;
3. Udostępnianie poprawnych rozwiązań i odpowiedzi byłoby nieracjonalne, gdyż zadania sytuacyjne i pytania testowe stanowią bazę do ustalania zestawów na poszczególne egzaminy, przy czym mogą być, i w praktyce są, wykorzystywane wielokrotnie, co obniża koszty egzaminów.

Powołanych przez Komisję ograniczeń w zakresie dostępu do testów i pytań oraz zadań testowych nie można - w ocenie Rzecznika - uzasadnić na gruncie konstytucyjnie gwarantowanego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej. Odnosząc się do stwierdzenia, iż „Komisja Egzaminacyjna nie ma obowiązku udostępniania takich materiałów opinii publicznej”, Rzecznik pragnie wskazać, iż obowiązek ten wynika z faktu, iż dostęp obywateli do informacji publicznej – za jaką uznać należy treść poprawnych odpowiedzi i rozwiązań z przeprowadzonego egzaminu na biegłego rewidenta – jest prawem zagwarantowanym na mocy art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, której przepisy stosuje się bezpośrednio.

W wystąpieniu generalnym z dnia 29 października 2013 r. skierowanym do Ministra Zdrowia w analogicznej sprawie dotyczącej nieudostępniania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.; dalej: u.d.i.p.) testów i pytań testowych do Lekarskiego Egzaminu Końcowego (dalej: LEK) i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (dalej: LDEK) oraz zadania testowe do Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (dalej: PES) Rzecznik podkreślił, że **ograniczenia tego**

nie da się uzasadnić potrzebą ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, a tylko w tym zakresie można zawęzić zakres określonego bezpośrednio w Konstytucji prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Nie sposób również uznać, że ograniczenia te są konieczne w demokratycznym państwie i nie naruszają istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Ponadto, Komisja Egzaminacyjna uzasadnia konieczność istnienia wskazanego ograniczenia prawa dostępu do poprawnych rozwiązań i odpowiedzi z przeprowadzonych egzaminów powołując się na względy organizacyjne. Warto więc zauważyć, że zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy o biegłych rewidentach, do zadań Komisji należy ustalanie pytań testowych, zadań sytuacyjnych oraz przygotowywanie zestawów egzaminacyjnych na poszczególne egzaminy, w tym egzamin dyplomowy, dla kandydatów na biegłych rewidentów. Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 4 tej ustawy Krajowa Izba Biegłych Rewidentów zapewnia obsługę Komisji i egzaminów dla kandydatów na biegłych rewidentów oraz pokrywa koszty wynagrodzeń członków Komisji i egzaminatorów.

Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że za wykonywanie wskazanych obowiązków określonych w ustawie o biegłych rewidentach członkowie Komisji Egzaminacyjnej otrzymują stosowne wynagrodzenie. W omawianym kontekście argument dotyczący obniżenia kosztów egzaminów z uwagi na możliwość wielokrotnego wykorzystywania przez członków Komisji zestawów przygotowanych na poszczególne egzaminy wydaje się być nie w pełni przekonujący. Przyjęcie takiej argumentacji prowadziłoby bowiem do uznania, że rola Komisji sprowadza się jedynie do wyboru określonego zestawu pytań testowych oraz zdań z ograniczonej zakresowo bazy danych zawierającej takie zestawy. Należałoby więc uznać, że członkowie Komisji w ogóle nie zajmują się przygotowywaniem nowego rodzaju pytań i zadań, uwzględniających m.in. zmiany i nowelizacje, które zaszły w danej dziedzinie, z której wiedza kandydatów podlega sprawdzeniu podczas egzaminu, a ustawicznie bazują na takich samych zestawach pytań i zadań.

Podkreślić należy, że w sytuacji utajnienia tych pytań i zadań przez Komisję nie jest możliwa publiczna kontrola poprawności wykonywania przez jej członków ich pracy (jakości pytań i sposobu egzaminowania), albowiem obywatele nie mają dostępu do przygotowanych przez nich pytań i testów wraz z poprawnymi odpowiedziami. W konsekwencji może to prowadzić do podważenia zaufania społecznego wobec wskazanej jednostki organizacyjnej władzy publicznej.

Zważyć przy tym wypada, że publiczny dostęp do informacji istnieje m.in. w przypadku pytań maturalnych i pytań z egzaminu gimnazjalnego, które są publikowane przez Centralną Komisję Egzaminacyjną. Ponadto, podkreślenia wymaga fakt, iż Minister

Sprawiedliwości podaje do publicznej wiadomości testy i zadania wraz z opisem istotnych zagadnień na aplikacje adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą, jak również publikuje zadania wraz z opisami istotnych zagadnień z zakresu prawa karnego, cywilnego, gospodarczego i administracyjnego, które wykorzystane były podczas egzaminu adwokackiego czy radcowskiego.

W omawianej sprawie warto również zwrócić uwagę na stanowisko Prokuratora Generalnego w sprawie o sygn. akt K 8/15 dotyczącej sygnalizowanej już w niniejszym piśmie kwestii dostępu do testów i pytań testowych do LEK, LDEK oraz zadań testowych do PES.

W ocenie Prokuratora Generalnego, „**zadania testowe i pytania, które zostały użyte w czasie egzaminu, mają charakter informacji publicznej. Zostały bowiem wykorzystane - jako dokument urzędowy - w związku z realizacją zadań o charakterze publicznym. Nie mają natomiast takiego charakteru pytania i zadania testowe, które nie zostały jeszcze wykorzystane podczas egzaminu. (...) Publiczny dostęp do pytań i zadań z egzaminów, które już się odbyły, nie zagraża ani porządkowi publicznemu, ani bezpieczeństwu lub ważnemu interesowi gospodarczemu państwa, a wręcz przeciwnie - pozwala na lepsze przygotowanie się do egzaminów w przyszłości, a także na kontrolę społeczeństwa nad jakością pytań i sposobem egzaminowania**”. Zdaniem Rzecznika powyższe uwagi pozostają aktualne również w odniesieniu do prawa dostępu kandydatów na biegłych rewidentów do prawidłowych odpowiedzi z testów i zadań egzaminacyjnych.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o zajęтым w sprawie stanowisku.

Z poważaniem,

Podpis na oryginale