

Wyrok z 9 listopada 2005 r., [Kp 2/05](#)
**KONTROLA FINANSOWA I AUDYT WEWNĘTRZNY W JEDNOSTKACH
 ORGANIZACYJNYCH WŁADZY SĄDOWNICZEJ**

| | | |
|---|---|-----------------------------|
| Rodzaj postępowania: kontrola prewencyjna ustawy Inicjator: Prezydent RP | Skład orzekający: pełny skład | Zdania odrębne: 0 |
|---|---|-----------------------------|

| Przedmiot kontroli | Wzorce kontroli |
|--|--|
| <p>Przepisy przedłożonej Prezydentowi RP do podpisu ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – w zakresie, w jakim odnoszą się do sądów i Trybunału Konstytucyjnego – ustanawiające:</p> <ul style="list-style-type: none"> - obowiązek audytora wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych sporządzania sprawozdania z wykonania planu audytu i planu audytu na rok następny oraz przedstawiania ich kierownikowi jednostki i Głównemu Inspektorowi Audytu Wewnętrznego (art. 53 ust. 5), - upoważnienie dla Ministra Finansów do wydania rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania i wzoru ww. sprawozdania (art. 53 ust. 6), - obowiązek kierownika jednostki sektora finansów publicznych poinformowania Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego i audytora wewnętrznego o niepodjęciu działań zalecanych w sprawozdaniu z przeprowadzenia audytu wewnętrznego, wraz z uzasadnieniem (art. 56 ust. 3), - kompetencje Ministra Finansów w sprawach koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych, wykonywane przy pomocy podległego mu Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego (art. 62 ust. 1-3), - kompetencje Ministra Finansów w zakresie oceny stosowania przepisów ustawy w dziedzinie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego oraz funkcjonowania standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego (art. 63 ust. 3 i 4), - uprawnienie pracowników komórki Ministerstwa Finansów kierowanej przez Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Inspektora, do dokonywania oceny przestrzegania ww. standardów w jednostkach podlegających audytowi wewnętrznemu (art. 65 ust. 1), - uprawnienie ww. pracowników Ministerstwa do wstępu do obiektów i pomieszczeń ocenianych jednostek, wglądu do dokumentów i innych materiałów oraz uzyskiwania wyjaśnień od pracowników danej jednostki (art. 66), - uprawnienie ww. pracowników Ministerstwa do przedstawienia na piśmie wyników oceny kierownikowi badanej jednostki oraz, za pośrednictwem Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, Ministrowi Finansów; możliwość złożenia przez kierownika ocenianej jednostki zastrzeżenia do wyników tej oceny Ministrowi Finansów za pośrednictwem Inspektora (art. 67) | <p>Zasada podziału władz Odrębność i niezależność władzy sądowniczej</p> <p>[Konstytucja: art. 10 ust. 1 i art. 173]</p> |

W jednostkach organizacyjnych sektora publicznego, w tym także (od 2001 r.) w administracji sądów i w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonuje – na podstawie ustawy o finansach publicznych – tzw. audyt wewnętrzny, rozumiany jako niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w danej jednostce, w tym zwłaszcza procedur kontroli finansowej, którego celem jest dostarczenie kierownikowi danej jednostki obiektywnej oceny tych systemów oraz sugestii służących ich

usprawnieniu. Audyt wewnętrzny jest domeną zatrudnionego w danej jednostce audytora wewnętrznego, posiadającego stwierdzone urzędowo kwalifikacje do pełnienia tej funkcji. Ocena dokonywana przez audyt wewnętrzny ma pomagać kierownikowi jednostki w zwiększaniu racjonalności wykorzystania środków publicznych. W założeniu audyt wewnętrzny jest systemem komplementarnym z zewnętrzną kontrolą finansową, wykonywaną przez odpowiednie służby resortu finansów.

Badana przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, w trybie kontroli prewencyjnej, nowa ustawa o finansach publicznych, ostatecznie przyjęta przez Sejm 30 czerwca 2005 r., po rozpatrzeniu poprawek Senatu, zawiera elementy wskazane wyżej (ramka), które zrodziły wątpliwości Prezydenta RP co do zgodności z zasadami podziału władz oraz niezależności władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji), sprawowanej przez sądy i trybunały (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Wniosek Prezydenta nie wymienia Trybunału Stanu, co jest związane z tym, że działalność tego organu jest finansowana ze środków budżetowych Sądu Najwyższego, który zapewnia obsługę kancelaryjną i czynności sekretariatu Trybunału Stanu (art. 20e ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 23 października 2003 r.).

Istota kwestionowanych zmian w zakresie dotyczącym jednostek organizacyjnych ściśle związanych z funkcjonowaniem władzy sądowniczej polega na bezpośrednim powiązaniu działalności audytora wewnętrznego z Głównym Inspektorem Audytu Wewnętrznego (GIAW), podległym Ministrowi Finansów.

Władza sądownicza (podobnie jak niektóre inne organy niezależne od rządu) korzysta z *sui generis* samodzielności w zakresie planowania budżetowego. Samodzielność ta jest unormowana na poziomie ustawy zwykłej (por. niżej tezę 6). Mianowicie Minister Finansów, przedstawiając Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej (zanim trafi on do Sejmu), włącza bez zmian plan dochodów i wydatków jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej (art. 121 ust. 2 zaskarżonej ustawy). Po drugie, również Rada Ministrów nie może korygować tego planu w projekcie budżetu przedstawianym Sejmowi, natomiast przedstawia ona Sejmowi opinię w tym zakresie (art. 122 ust. 2 teje ustawy).

Orzeczenie o niekonstytucyjności w punkcie 2 sentencji omawianego wyroku jest tzw. orzeczeniem zakresowym: jego przedmiotem nie jest przepis jako całość czy jego redakcyjnie wyodrębniona część, lecz pewien – konstytucyjnie niedopuszczalny – zakres stosowania tego przepisu. Ma to znaczenie z punktu widzenia dalszego losu ustawy, która była przedmiotem badania w trybie kontroli prewencyjnej. Jak stanowi art. 122 ust. 4 Konstytucji, jeżeli niekonstytucyjna jest tylko część badanej w tym trybie ustawy, a TK nie stwierdził, że część ta jest nierozdzielnie związana z całością ustawy (por. punkt 3 sentencji), to Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, „podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”. W tym wypadku Prezydent zdecydował się podpisać ustawę nie zmieniając jej brzmienia, opatrując natomiast przepisy uznane przez TK za „niezgodne w zakresie” – przypisami informującymi o niniejszym wyroku, a także zamieszczając przy podpisie pod ustawą wzmiankę: „Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podpisuję ustawę z uwzględnieniem

wyroku Trybunału Konstytucyjnego...” (w dalszym ciągu wzmianki następuje streszczenie punktu 2 sentencji wyroku TK); zob. Dziennik Ustaw nr 249 z 21 grudnia 2005 r., poz. 2104. Tego rodzaju rozwiązanie zostało zastosowane po raz pierwszy.

ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 53 ust. 5 i 6, art. 56 ust. 3, art. 62 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 63 ust. 3 i 4 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

2. Art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 ww. ustawy w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3. Unormowania wskazane w punkcie 2 nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zagwarantowana w art. 173 Konstytucji odrębność i niezależność sądów i trybunałów od innych władz służyć ma nie władzy sądowniczej jako takiej (organom, które ją sprawują), lecz realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).
2. Na całokształt działalności sądów i trybunałów składa się nie tylko ich działalność jako organów władzy publicznej powołanych do sprawowania funkcji orzeczniczej, lecz także działalność organizacyjna i administracyjna, służąca realizacji funkcji orzeczniczej.
3. Wymiar sprawiedliwości, sprawowany przez sądy, oraz kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego należą do podstawowych funkcji państwa, które jako takie powinny być finansowane ze środków publicznych. Organy władzy sądowniczej i towarzyszące im struktury organizacyjne są w całości utrzymywane z budżetu i mają obowiązek odprowadzania do budżetu państwa wszelkich wpływów uzyskiwanych ze swej działalności, np. w postaci opłat sądowych.
4. W świetle Konstytucji władza ustawodawcza ma demokratyczny mandat do decydowania o przeznaczeniu środków publicznych pochodzących z obciążeń obywateli daninami. Jednocześnie Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej posiada bardzo silną pozycję ustrojową w zakresie gospodarki finansowej. Pozycja ta określona jest przez art. 221 (wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej), art. 220 ust. 1 (zakaz zwiększania przez Sejm deficytu budżetowego w stosunku do przewidzianego w projekcie ustawy budżetowej), art. 219 ust. 4 w związku z art. 146 ust. 4 pkt 6 (wyłączność kompetencji Rady Ministrów do prowadzenia gospodarki finansowej państwa oraz kierowania wykonaniem budżetu na podstawie ustawy budżetowej). Tym samym konstytucyjnie dopuszczalne jest realizowanie przez Radę Ministrów funkcji polegających na czuwaniu nad jednolitością zarządzania środkami publicznymi we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, w tym także jednostkach władzy sądowniczej. Unormowanie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w sądach i TK musi jednak uwzględniać specyfikę tych jednostek w związku z odrębnością i niezależnością władzy sądowniczej od władzy wykonawczej (art. 173 Konstytucji).

5. Materia dotycząca rozgraniczenia zadań władzy wykonawczej i sądowniczej w trakcie wykonywania budżetu musi być unormowana ustawowo (wniosek z art. 219 ust. 2 Konstytucji). Ustawy dotyczące tej materii powinny spełniać szereg wymagań wynikających z Konstytucji. Po pierwsze, ustawy te muszą odpowiadać wymaganiom dostatecznej określoności, tak by jednoznacznie zagwarantować władzy sądowniczej, że Rada Ministrów nie będzie wkraczać władczo w te dziedziny, które dotyczą istotnych prerogatyw władzy sądowniczej. Po drugie, ustawy te muszą odnosić się do konfliktów kompetencyjnych, także potencjalnych, wprowadzając odpowiednie instrumentarium zapobiegania takim konfliktom i ich rozwiązywania. Po trzecie, każdy z instrumentów oddziaływania władzy wykonawczej na sądowniczą (w tym kontroli) powinien być precyzyjnie unormowany; oznacza to w szczególności konieczność wskazania, kto jest uprawniony do oddziaływania, jaki jest zakres materii poddanej oddziaływaniu i jakie są jego skutki. Po czwarte, ustawy dotyczące tej materii muszą się charakteryzować szczególnie starannym dochowaniem wymagań procedury legislacyjnej, są one bowiem w istocie dopełnieniem i przedłużeniem części Konstytucji.
6. Jeżeli chodzi o „odrębność” pozycji władzy sądowniczej w zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej i jej wykonywania, a więc także kontroli jej wykonywania, to Konstytucja w tym zakresie daje władzy ustawodawczej znaczną swobodę. Granicami tej swobody są: z jednej strony – konieczność zapewnienia jedności systemu finansów publicznych wymaganej przez postanowienia Konstytucji oraz nienaruszalność obowiązków i uprawnień Rady Ministrów jako jedyne go organu powołanego do prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie ustawy budżetowej; z drugiej strony – zakaz całkowitego zrównania pozycji jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej.
7. Funkcje „kontrolne”, informacyjne czy ocenne Rady Ministrów w stosunku do jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie mają charakteru samoistnego, lecz jedynie charakter służebny wobec funkcji podstawowej, jaką jest kierowanie wykonaniem budżetu państwa. Kontrolę rozumianą jako funkcja samoistna Konstytucja powierza natomiast Najwyższej Izbie Kontroli (art. 204 ust. 1 pkt 1). Ustawa o finansach publicznych może regulować jedynie te funkcje Rady Ministrów związane z kierowaniem przebiegiem wykonania budżetu, które nie powielają funkcji NIK, a zarazem są niezbędne dla realizacji konstytucyjnych zadań rządu.
8. Chociaż przepisy wymienione w punkcie 1 sentencji wyroku znacznie wzmocniły powiązanie instytucjonalne audytorów wewnętrznych w jednostkach organizacyjnych władzy sądowniczej, którzy są zatrudniani przez kierowników tych jednostek, z Ministrem Finansów poprzez GIAW, to jednak trudno dopatrzeć się w nich wprost naruszenia odrębności i niezależności władzy sądowniczej w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej.
9. Cel wprowadzenia przepisów wskazanych w punkcie 2 sentencji wyroku nie jest określony jasno i jednoznacznie. Kompetencje przyznane podwładnym GIAW mogą być w przyszłości różnie interpretowane i wykorzystywane. Przepisy te stwarzają potencjalnie zagrożenia dla konstytucyjnej niezależności władzy sądowniczej. Niezależność ta sprzeciwia się zwłaszcza temu, aby przedmiotem badania przez przedstawicieli władzy wykonawczej były dokumenty bezpośrednio związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, np. dotyczące przesłanek zwolnienia od kosztów sądowych czy ustanowienia obrońcy z urzędu. Ponadto wkraczanie pracowników Ministerstwa Finansów do jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej oraz uzyskiwanie przez nich wglądu do dokumentów i innych materiałów bez żadnych ograniczeń przedmiotowych lub czasowych i bez dostatecznego uzasadnienia potrzebami kontroli stanowiłoby zagrożenie dla tzw. zewnętrznego obrazu

wymiaru sprawiedliwości, ponieważ mogłoby powodować fałszywe przekonanie obywateli o instytucjonalnym, władczym oddziaływaniu rządu na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Przepisy Konstytucji

Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Art. 122. [...] 3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Art. 146. [...] 4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:

[...]

6) kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,

[...]

Art. 173. Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Art. 204. 1. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi:

1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,

[...]

Art. 220. 1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

Art. 221. Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.