

114/10/A/2005

WYROK

z dnia 9 listopada 2005 r.

Sygn. akt Kp 2/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 listopada 2005 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 53 ust. 5 i 6, art. 56 ust. 3, art. 62 ust. 1-3, art. 63 ust. 3 i 4, art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa powszechnego i administracyjnego, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,

o r z e k a:

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 dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 listopada 2005 r. w M. P. Nr 69, poz. 962.

3. Przepisy ustawy wymienione w punkcie 2 wyroku, w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

UZASADNIENIE:

I

1. Wnioskiem z 25 lipca 2005 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zakwestionował zgodność art. 53 ust. 5 i 6, art. 56 ust. 3, art. 62 ust. 1-3, art. 63 ust. 3 i 4, art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa powszechnego i administracyjnego, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Zaskarżonym przepisom zarzucił, że wprowadzają m.in. zmiany w zakresie koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w instytucjach, którym przysługuje autonomia przy sporządzaniu projektów dochodów i wydatków włączanych następnie przez Ministra Finansów do projektu ustawy budżetowej.

Istota zmian w zakresie audytu wewnętrznego w sądowych jednostkach organizacyjnych polega na bezpośrednim związaniu działalności audytora wewnętrznego z Głównym Inspektorem Audytu Wewnętrznego (dalej: GIAW) poprzez nałożenie obowiązku przedstawiania mu planu audytu oraz sprawozdania z wykonania planu tego audytu, objęciu audytu wewnętrznego oceną stosowania przepisów ustawy w zakresie kontroli finansowej oraz audytu wewnętrznego dokonywanego przez Ministra Finansów i przedstawianiu Radzie Ministrów oceny wraz z propozycjami działań, nadanie pracownikom Ministerstwa Finansów upoważnionym do dokonywania oceny (podległych GIAW) prawa kontroli obejmującego wgląd do dokumentów i innych materiałów, uzyskiwania ustnych i pisemnych wyjaśnień, wstępu do obiektów i pomieszczeń, a także przedstawiania przez pracowników podległych GIAW wyników oceny Ministrowi Finansów.

W uzasadnieniu Prezydent wskazał, że obowiązek sporządzania audytu wewnętrznego w sądowych jednostkach organizacyjnych nie jest nowością normatywną. Został on wprowadzony 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) – zmieniającej ustawę o finansach publicznych z dniem 1 stycznia 2002 r. Uprawnienia kontrolne w tym zakresie przysługiwały jednak wyłącznie osobie kierującej daną jednostką. Dotychczasowe rozwiązanie, powierzające prezesom Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych uprawnienia przysługujące Ministrowi Finansów – w zakresie budżetów tych jednostek, w ocenie Prezydenta, najlepiej odpowiada zasadzie autonomii budżetowej.

System kontroli (audytu) obejmuje wszelkie mechanizmy kontrolne, w tym kontrolę *ex-ante*, dotyczące danej instytucji. Ustanowienie zatem Ministra Finansów organem właściwym w zakresie koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w odniesieniu do tych instytucji Prezydent uznał za wątpliwe, w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz.

Zasada podziału władzy, rozumiana jako separacja władz, wymaga szczególnego określenia stosunków między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, także w sferze finansów publicznych w sposób, który odpowiada istocie tej władzy. Jest ona bowiem warunkiem niezależności sądów i trybunałów. Niezależność sądów oznacza odrębność organizacyjną i niepodleganie innym organom państwa. Podporządkowanie władzy

wykonawczej sądowych jednostek organizacyjnych, poprzez kontrolę wykonywania przez nie budżetu jako ingerujące w istotę tej władzy, nie znajduje zatem, zdaniem Prezydenta, konstytucyjnego uzasadnienia.

Ponadto Prezydent zakwestionował zasadność wprowadzenia odrębnych zasad koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w stosunku do jednostek podsektora samorządowego.

Nowości w tym zakresie polegają na wyłączeniu jednostek samorządu terytorialnego spod zwierzchnictwa Ministra Finansów i Rady Ministrów oraz powierzeniu kompetencji przysługującej GIAW odpowiednio wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi, staroście lub marszałkowi województwa.

Wynikające stąd zróżnicowanie sytuacji prawnej organów samorządowych i sądów nie znajduje, w ocenie Prezydenta, uzasadnienia w świetle uregulowanej w art. 173 Konstytucji autonomii władzy sądowniczej.

2. Marszałek Sejmu (V kadencji) w piśmie z 3 listopada 2005 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym art. 53 ust. 5 i 6, art. 56 ust. 3, art. 62 ust. 1-3, art. 63 ust. 3 i 4, art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 ustawy z 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa powszechnego i administracyjnego, są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że istotą i celem tych przepisów było zrównanie pozycji prawnej wszystkich jednostek sektora finansów publicznych pod względem obowiązków o charakterze informacyjno-sprawozdawczym. Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny stanowią bowiem zintegrowany system, zapewniający prawidłowe funkcjonowanie jednostek sektora finansów publicznych w ramach określonych standardów, jednakowych dla wszystkich jednostek, niezależnie od ich usytuowania w sektorze finansów publicznych. W żadnym wypadku zaś wprowadzone zmiany nie zmierzają do rozszerzenia uprawnień GIAW w stosunku do jednostek, o których mowa w art. 121 ust. 2 zaskarżonej ustawy.

Odnosząc się do zakresu zaskarżenia, wskazał, że zakwestionowane przez Prezydenta przepisy art. 56 ust. 3 i art. 62 ust. 1-3 zaskarżonej ustawy nie wprowadzają żadnych zmian w stosunku do aktualnie obowiązującej ustawy.

W ocenie Marszałka Sejmu, koordynacja rozumiana jako uzgodnienie, zharmonizowanie, ujednolicenie nie jest tożsama z wykonywaniem uprawnień w zakresie audytu wewnętrznego, polegającego na realizacji zadań audytowych, które przeprowadzają certyfikowani audytorzy zatrudnieni w jednostce, ani z wykonywaniem kontroli finansowej, która zgodnie z przepisami przypisana jest kierownikowi jednostki.

Celem tych zmian jest umożliwienie GIAW pozyskiwania pełnej informacji od wszystkich jednostek sektora finansów publicznych o funkcjonowaniu systemu audytu wewnętrznego. Nie zmierzają one tym samym do organizacyjnego i kontrolnego podporządkowania sądowych jednostek organizacyjnych Ministrowi Finansów. Przysługujące mu instrumenty prawne nie mają charakteru kontrolnego, nadzorczego ani sankcyjnego.

Nie można zatem, zdaniem Marszałka Sejmu, zgodzić się z poglądem wyrażonym we wniosku Prezydenta, że wymienione w nim przepisy, w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa powszechnego i sądownictwa administracyjnego są niezgodne z art. 10 i art. 173 Konstytucji, gdyż nie wprowadzają stosunku zależności sądów i trybunałów od innych władz, ani nie naruszają ich odrębności jako władzy sądowniczej.

Rada Ministrów jako konstytucyjny organ władzy wykonawczej stoi na straży interesów Skarbu Państwa, uchwała projekty budżetu państwa, a także kieruje

wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu. Przyznane jej kompetencje w tym zakresie stanowią, zdaniem Marszałka Sejmu, konstytucyjne upoważnienie do dokonywania oceny gospodarki finansami publicznymi także w jednostkach organizacyjnych władzy sądowniczej i nie naruszają zasady podziału władz. Nie ma przeszkód prawnych, aby Minister Finansów, jako odpowiedzialny, na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 10a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.), za koordynację kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, nie wkraczając w działalność orzeczniczą sądów, wykonywał – w odniesieniu do Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa powszechnego i administracyjnego – czynności z zakresu koordynacji – określone w przepisach nowej ustawy.

Powołując się w dalszej części uzasadnienia swego stanowiska na wyrok TK z 19 lipca 2005 r. (sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81), Marszałek Sejmu, stwierdził, że względna niezależność budżetu sądownictwa, polegająca na samodzielnym przygotowywaniu projektów wyodrębnionego budżetu nie ma charakteru gwarancji konstytucyjnej, lecz jest gwarancją ustawową. Ustawodawca, chcąc ograniczyć wpływ innych organów państwa na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, wprowadził ją, uznawszy, że jest to jedno z możliwych rozwiązań, służących zapewnieniu realizacji konstytucyjnych funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Wbrew twierdzeniu wniosku, z przepisów tych nie wynika podporządkowanie sądów i trybunałów władzy wykonawczej, w części obejmującej kontrolę wykonywania przez nie budżetu. Niezależność władzy sądowniczej nie oznacza bowiem, że działalność administracyjna sądów nie może być objęta realizowaną przez Ministra Finansów koordynacją w zakresie audytu wewnętrznego i kontroli finansowej, jeżeli czynności z tego zakresu nie wkraczają w działalność orzeczniczą. W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżone przepisy w żadnym stopniu nie uchybiają tym samym niezawisłości sędziowskiej.

Ustosunkowując się do kwestii odmiennego unormowania koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach podsektora samorządowego, Marszałek Sejmu wyjaśnił, że znajduje ono uzasadnienie w treści art. 165 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 Konstytucji oraz w art. 49 ust. 2 zaskarżonej ustawy. Ustawodawca uwzględnił bowiem konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu dochodami własnymi. Z art. 49 ust. 2 wynika zaś, że audyt wewnętrzny jest prowadzony w tych jednostkach, które „gromadzą znaczne środki publiczne lub dokonują znacznych wydatków publicznych”. *Ratio legis* takiego ukształtowania pozycji prawnej jednostek podsektora samorządowego jest także osobowość publicznoprawna tych jednostek wyrażająca się w prawie i obowiązku samodzielnego sprawowania zadań z zakresu administracji publicznej.

Zarzut ten nie znajduje zatem uzasadnienia ze względu na nieporównywalną pozycję prawną oraz rolę i zadania sądów i trybunałów sprawujących władzę sądowniczą – w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz w ramach budżetu, uchwalonego przez organy stanowiące tych jednostek.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 21 września 2005 r. przedstawił swoje stanowisko, wnosząc o stwierdzenie zgodności art. 53 ust. 5, art. 56 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 63 ust. 3 i 4, art. 65 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa powszechnego i administracyjnego z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz o uznanie, że

art. 53 ust. 6, art. 62 ust. 2 i 3, art. 66 i art. 67 zaskarżonej ustawy nie są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że Prezydent nie kwestionuje konstytucyjnej dopuszczalności kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych sprawujących władzę sądowniczą, a jedynie objęcie tych jednostek (organów władzy sądowniczej) koordynacją powierzoną organowi administracji rządowej – Ministrowi Finansów, który wykonuje te zadania przy pomocy GIAW i wyodrębnionej w tym celu komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów.

W odpowiedzi na te wątpliwości Prokurator Generalny podkreślił, że kontrola finansowa i audyt wewnętrzny są ukierunkowane na prawidłowe gospodarowanie publicznymi środkami finansowymi. Koordynacja działań mających zagwarantować jak najlepsze wykorzystanie tych środków, w tym przede wszystkim objętych budżetem państwa, musi pozostawać w gestii organu władzy wykonawczej, który jest konstytucyjnie upoważniony do prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Takim wyłącznym organem jest Rada Ministrów, w skład której wchodzi minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6, art. 147 ust. 1, art. 149 ust. 1 i art. 219 ust. 4 Konstytucji).

W dalszej części uzasadnienia Prokurator Generalny przeszedł do wyjaśnienia, czym jest i czemu służy kontrola finansowa i audyt wewnętrzny oraz koordynacja w tym zakresie. Na wstępie wskazał, że zobowiązania Polski przyjęte zarówno w toku procesu integracyjnego z Unią Europejską, jak i te, które wynikają z prawa wspólnotowego, wiążącego Polskę po wstąpieniu do Unii, wymagają wprowadzenia regulacji dotyczących kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

Następnie dokonał porównania instytucji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, stwierdzając, że kontrola finansowa i audyt wewnętrzny mają doprowadzić do poprawy jakości zarządzania środkami publicznymi, czego osiągnięcie, w skali całego państwa, wymaga odpowiedniej koordynacji.

Obejmując koordynację także jednostki będące jednocześnie organami władzy sądowniczej – ustawodawca nie naruszył konstytucyjnej zasady podziału władzy. Przede wszystkim dlatego, że zakres ingerencji władzy wykonawczej we władzę sądowniczą nie dotyczy sfery należącej do istoty tej ostatniej władzy. Strategia w zakresie prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi wymaga współdziałania wszystkich władz zgodnie z konstytucyjną zasadą, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale, ale i równowadze wszystkich trzech władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji).

Ustosunkowując się do kwestii autonomii budżetowej, Prokurator Generalny stwierdził, powoławszy się na stanowisko doktryny, że „Państwo polskie jest państwem jednolitym, w którym podział władz nie oznacza autonomiczności każdej z tych władz w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Prowadzenie gospodarki finansowej, ciągłość, stabilność i powtarzalność aktów prowadzenia tej gospodarki to dobro konstytucyjne chronione (...). Istota prowadzenia gospodarki finansowej «wymusza» znaczne kompetencje Rady Ministrów w tym zakresie (...). Z istoty swej, władza sądownicza musi mieć w tym zakresie rolę ograniczoną w porównaniu z innymi władzami. Na gruncie art. 219 Konstytucji nie ma żadnych podstaw do wysuwania tez o tzw. «autonomiczności budżetowej» którejkolwiek z władz państwa. Wynika to w pierwszym rzędzie z jednolitości państwa, której odpowiada obowiązek istnienia jednej ustawy budżetowej i jednego budżetu. Każdej władzy przypisane są pewne atrybuty niezbywalne, w zakresie jednak spraw budżetowych nie tylko podział, lecz i równowaga władz wyraża się inaczej. Inna jest także treść obowiązku współdziałania tych władz. W świetle art. 219 wyraźne jest bowiem przesunięcie kompetencji budżetowych na rzecz władzy ustawodawczej i wykonawczej kosztem władzy sądowniczej. Jednak żadna z tych władz

nie jest i nie może być autonomiczna w zakresie spraw budżetowych (...). Niedopuszczalne jest także nadanie odrębnej części budżetu szczególnej pozycji ustrojowej (...). Zasada koncentracji zarządzania finansami państwa nie może jednak prowadzić do zniesienia atrybutów niezbywalnych danej władzy w innych sferach działalności publicznej. Nie może ona zatem prowadzić np. do zniesienia – niezawisłości sędziowskiej, prawa do sądu, zminimalizowania roli politycznej władzy ustawodawczej w zakresie uchwalenia budżetu”.

Podsumowując tezy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazane także w stanowisku Marszałka Sejmu, Prokurator Generalny stwierdził, że kwestia odrębności budżetowej organów władzy sądowniczej nie należy do kategorii problemów dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w zakresie sprawowania przez nich urzędu. Odrębność budżetowa organów władzy sądowniczej nie ma charakteru autonomicznego i konstytucyjnego. Z faktu jej istnienia nie można wywodzić konstytucyjnej niedopuszczalności stanowienia uprawnień dla organu władzy wykonawczej – Ministra Finansów – służących usprawnieniu i racjonalizacji zarządzania finansami państwa.

Odnosząc się do zarzutu odmiennego uregulowania koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w stosunku do jednostek podsektora samorządowego, Prokurator Generalny stwierdził, że są one uzasadnione odrębnością budżetową jednostek samorządu terytorialnego, wynikającą z dwóch zasad ustrojowych, a mianowicie: decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji) i wykonywania przysługujących samorządowi terytorialnemu zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Odrębność budżetowa jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że budżety tych jednostek nie mogą być objęte ustawą budżetową, w przeciwieństwie do odrębnych części budżetowych jednostek sektora finansów publicznych, finansowanych z budżetu państwa.

Przechodząc natomiast do zaskarżonych art. 53 ust. 6, art. 62 ust. 2 i ust. 3, art. 66 i art. 67 ustawy, Prokurator Generalny stwierdził, że nie poddają się one kontroli w płaszczyźnie konstytucyjnej zasady podziału władzy, ze względu na nieadekwatność wzorców z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

4. W odpowiedzi na pisma Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, opinie w sprawie przedstawili także: Minister Finansów, Rzecznik Praw Obywatelskich, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa.

4.1. Minister Finansów w opinii z 25 października 2005 r. skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego wyraził pogląd, że art. 53 ust. 5 i 6, art. 56 ust. 3, art. 62 ust. 1-3, art. 63 ust. 3 i 4, art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa powszechnego i administracyjnego, nie naruszają postanowień art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Minister Finansów wskazał, że kontrola finansowa i audyt wewnętrzny stanowią zintegrowany system, zapewniający prawidłowe funkcjonowanie objętych nimi jednostek, we wszystkich obszarach ich działalności. System ten stwarza m.in. możliwość poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi na poziomie poszczególnych jednostek. Składa się on z dwóch elementów: kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Ocena dokonywana przez audyt wewnętrzny ma służyć kierownikowi jednostki, jako osobie odpowiedzialnej za całość gospodarki finansowej, do wspomagania i poprawiania efektywności zarządzania w celu podniesienia racjonalności wykorzystania środków publicznych.

Natomiast dokonywane przez pracowników komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów oceny stosowania przepisów ustawy i funkcjonowania standardów w zakresie audytu wewnętrznego i kontroli finansowej, polegające na partnerskim przeglądzie, spełniać mają rolę doradczą, a nie kontrolną. Stwierdzenie ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu ocenianej jednostki albo niezgodności z przepisami prawa lub powszechnie obowiązującymi standardami nie powoduje uruchomienia sankcji. Jedynym ich skutkiem jest sformułowanie rekomendacji, wskazujących na słabe punkty systemu, które wymagają zmiany.

Minister Finansów wyjaśnił, że nie może być uznane za naruszenie niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) koordynowanie przez rząd działalności administracyjnej sądów, w zakresie nie dotyczącym sprawowania przez sędziów ich urzędów. Niezależność sądownictwa nie oznacza bowiem, że działalność administracyjna sądów (finansowa i gospodarcza) nie może być objęta realizowaną przez Ministra Finansów koordynacją w zakresie audytu wewnętrznego i kontroli finansowej, jeżeli czynności z tego zakresu nie wkraczają w działalność orzeczniczą.

4.2. Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 7 września z 2005 r. wyraził opinię, że art. 53 ust. 5, art. 56 ust. 3 i art. 62 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w zakresie, w jakim dotyczą jednostek sektora finansów publicznych, wymienionych w art. 49 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, są niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 210 Konstytucji. Natomiast art. 63 ust. 3 i 4 oraz art. 65 ust. 1 zaskarżonej ustawy, w części zawierającej po słowach „w art. 49” zwrot „i”, są niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 210 Konstytucji.

Zdaniem RPO z zaskarżonych przepisów dotyczących audytu wewnętrznego wynika, że nowe uregulowania wprowadzają ściśle powiązanie audytu w jednostkach organizacyjnych władzy sądowniczej z kontrolą finansową, sprawowaną przez organy administracji rządowej. Zaskarżone przepisy nadają audytowi funkcje o charakterze zewnętrznym. Służą bowiem ocenie przez administrację rządową stosowania w danej jednostce przepisów ustawy w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego oraz podejmowaniu działań w celu uzyskania poprawy w tym zakresie.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również, że w polskim systemie prawnym zewnętrzna kontrola gospodarki finansowej i majątkowej jednostek sektora finansów publicznych została powierzona NIK. W konsekwencji kompetencje administracji rządowej w sprawach koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach wymienionych w art. 121 ust. 2 ustawy pokrywają się w dużej mierze z kompetencjami NIK.

Wprowadzanie przez ustawodawcę kolejnego systemu kontroli, w dużej mierze konkurencyjnego w stosunku do NIK, czyni ten system nieprzejrzystym i nie da się pogodzić z zasadą poprawnej legislacji, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

4.3. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z 9 września 2005 r. podzielił pogląd Prezydenta, że zaskarżone przepisy we wskazanym zakresie są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Na gwarancje niezawisłości sędziowskiej składają się bowiem także warunki pracy i wynagrodzenia sędziów odpowiadające godności urzędu.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prezes NSA wskazał na konieczność szczególnego sposobu określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. Niezależność sądów zakłada przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania.

Następnie Prezes NSA, powołując aktualne przepisy ustrojowo-kompetencyjne dotyczące funkcjonowania sądowych jednostek organizacyjnych, wskazał, że zachowano w nich gwarancje realizacji zasady niezależności sądów i trybunałów. Z przepisów tych, w związku z art. 10 i art. 173 Konstytucji, wynika, że oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądów od organów innych władz opiera się na założeniu istnienia autonomii finansowej sądów i trybunałów.

Oprócz zarzutów podniesionych we wniosku Prezydenta, Prezes NSA wskazał ponadto na naruszenie procedury legislacyjnej w procesie uchwalania zaskarżonej ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. zarówno w fazie przygotowania projektu ustawy przez Radę Ministrów, jak i w fazie prac prowadzonych w Sejmie i Senacie.

4.4. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, w piśmie z 20 września 2005 r., wyraził pogląd, że zakwestionowane przepisy ustawy o finansach publicznych we wskazanym zakresie są niezgodne z art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji, jak również, wobec niedochowania trybu wymaganego do wydania aktu normatywnego, są niezgodne z art. 7 Konstytucji.

Stanowią one naruszenie funkcjonalnej odrębności władzy sądowniczej w sposób naruszający jej niezależność, a przez to niezawisłość sędziowską.

Autonomia, w jaką wyposażone są organy władzy sądowniczej, dotyczy nie tylko projektowania budżetów tych organów, ale również ich wykonywania, z czego wynika, że kontrola prawidłowości ich wykonywania będzie dokonywana przez organy sprawujące nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Uregulowania wprowadzone zaskarżoną ustawą całkowicie pomijają specyfikę organów wyposażonych w autonomię finansową, włączając je do podsektora rządowego, co umożliwia ingerencję organów administracji rządowej w działalność tych organów.

Na koniec, Przewodniczący KRS odniósł się do zarzutu niedochowania, w trakcie prac legislacyjnych, trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego, dla którego wzorcem kontroli jest art. 7 Konstytucji. Ze względu jednak na pominięcie we wniosku Prezydenta art. 7 Konstytucji jako wzorca kontroli zaskarżonych regulacji, Przewodniczący KRS powziął wątpliwość co do dopuszczalności wyjścia przez Trybunał poza zakres wskazanych we wniosku wzorców kontroli.

Przewodniczący KRS – po przedstawieniu okoliczności wskazujących, że nie dochowano ustawowych wymagań co do zasięgnięcia opinii odpowiednich organów – stanął jednak na stanowisku, że istnieją wystarczające powody, aby Trybunał zbadał również kwestię dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania zaskarżonych regulacji.

4.5. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w piśmie z 29 września 2005 r. również zwrócił uwagę na niedochowanie wymagań ustawowych co do zasięgnięcia opinii – przez podmioty odpowiedzialne za właściwe przeprowadzenie poszczególnych faz procesu ustawodawczego.

Podniósł także, że zakresem wniosku Prezydenta nie zostały objęte wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe, które też wchodzą w skład władzy sądowniczej.

Przyjęte, w zaskarżonych przepisach, rozwiązanie jest trudne do zaakceptowania, albowiem stwarza wrażenie istnienia braku zaufania ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej tak w stosunku do prezesów sądów i trybunałów jako odpowiedzialnych lub współodpowiedzialnych za prawidłowe wykonanie odpowiednich części budżetu państwa, jak i w stosunku do zatrudnionych w sądach i trybunałach audytorów wewnętrznych. Względ na niezależność sądów i trybunałów od władzy wykonawczej powinien wykluczać zatem kwestionowane rozwiązanie.

Następnie Pierwszy Prezes SN odniósł się krytycznie do niektórych szczegółowych unormowań zaskarżonych przez Prezydenta.

Oczywiste jest, w ocenie Prezesa SN, że ewentualny negatywny wynik przeprowadzonej przez funkcjonariuszy podporządkowanych GIAW kontroli finansowej i audytu wewnętrznego może doprowadzić do „uruchomienia” co najmniej przepisów zawartych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).

Z tych przyczyn przepisy ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, wskazane we wniosku Prezydenta jako prawdopodobnie sprzeczne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, powinny być uznane za niezgodne w zakresie, w jakim mogłyby odnosić się nie tylko do tych sądów i trybunałów, które zostały wprost wymienione we wniosku Prezydenta, ale do wszystkich sądów i trybunałów wymienionych imiennie lub rodzajowo w rozdziale VIII Konstytucji oraz do Krajowej Rady Sądownictwa.

II

Na rozprawie w dniu 8 listopada 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte uprzednio na piśmie stanowiska.

Przedstawiciel Prezydenta wyjaśnił nadto, że wnioskodawca rozważał także podniesione przez KRS, NSA i SN wątpliwości odnośnie do zachowania wymaganego trybu, w jakim zaskarżona ustawa winna dojść do skutku. Prezydent uznał, że podniesienie takiego zarzutu w oparciu o art. 7 Konstytucji wymagałoby zaskarżenia tej ustawy w całości, tymczasem wnioskodawca pragnął zakwestionowania tylko części rozdziału 5 – a nie całej ustawy. Chciał bowiem, by w pozostałym zakresie weszła ona, możliwie najszybciej, w życie. Miał przy tym również na względzie to, że Trybunał zasadniczo nie wychodzi poza granice zaskarżenia.

Przedstawiciel Ministra Finansów – Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego wyjaśnił, iż kontrola finansowa i audyt wewnętrzny pomagają kierownikowi jednostki w racjonalnym wykorzystaniu środków publicznych. Takiemu też celowi, tzn. wspieraniu i doradztwu, służą prowadzone przez pracowników ministerstwa finansów oceny funkcjonowania tego systemu.

Stwierdził także, że Minister Finansów podejmował wielokrotnie próby pozyskiwania pełnej informacji o funkcjonowaniu wewnętrznej kontroli finansowej w oparciu o przepisy dotychczasowe. Okazało się jednak, że wiele jednostek organizacyjnych nie odpowiada na kierowane do nich pytania oraz nie udziela informacji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wśród przepisów ustawy o finansach publicznych, będących przedmiotem wniosku Prezydenta, można wyróżnić dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią 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 o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (dalej: zaskarżona ustawa) – przepisy te regulują pozycję audytora wewnętrznego. Drugą grupę stanowią art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 tejże ustawy.

Wyróżnienie tych dwóch grup uzasadnione treścią przewidzianych w nich regulacji ma znaczenie także z punktu widzenia zgodności tych regulacji ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi. Wzorcami tymi są przepisy ustanawiające zasady odrębności władzy sądowniczej i jej niezależności od innych władz.

Należy stwierdzić, że normy wyrażone w wymienionych przepisach ustawy o finansach publicznych zostały przez wnioskodawcę zaskarżone nie w całości, ale tylko w oznaczonym zakresie, a mianowicie o tyle, o ile odnoszą się one do części organów władzy sądowniczej – czyli do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Pominięto natomiast we wniosku, co słusznie zauważył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – Trybunał Stanu, wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe, które także wchodzą w skład władzy sądowniczej.

Z wniosku wynika zatem, że zaskarżone przepisy mogą być badane przez TK tylko w takim zakresie, w jakim mają zastosowanie do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

Jak już powiedziano, przepisy pierwszej z wyróżnionych grup dotyczą instytucji audytu wewnętrznego.

Pierwsza grupa przepisów to:

– Art. 53 ust. 5 i 6 ustawy, dotyczący obowiązku audytora wewnętrznego – w przypadku jednostek określonych we wniosku Prezydenta, tj. o których mowa w art. 121 ust. 2 tejże ustawy – sporządzania i przedstawiania sprawozdania z wykonania planu audytu oraz planu audytu na rok następny Głównemu Inspektorowi Audytu Wewnętrznego (dalej: GIAW) oraz upoważnienia Ministra Finansów do określania w drodze rozporządzenia trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania.

– Art. 56 ust. 3 ustawy, przewidujący skutki nieusunięcia w terminie dwóch miesięcy uchybień stwierdzonych w tym sprawozdaniu. Przepis ten przewiduje obowiązek kierownika jednostki, określonej w art. 121 ust. 2, poinformowania o tym GIAW oraz audytora wewnętrznego wraz z uzasadnieniem braku podjęcia działań.

– Art. 62 ust. 1-3 ustawy, ustanawiający kompetencje Ministra Finansów w sprawach koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego nad jednostkami, o których mowa w art. 121 ust. 2 ustawy, oraz ustanawiający podlegającego mu GIAW organem, za pomocą którego Minister Finansów sprawuje te funkcje. Dotyczy to także komórki organizacyjnej wyodrębnionej w tym celu w strukturze ministerstwa, nad którą nadzór merytoryczny sprawuje GIAW.

– Art. 63 ust. 3 i 4 ustawy, ustanawiający kompetencję Ministra Finansów (jako przedstawiciela Rady Ministrów) do dokonywania oceny stosowania przepisów ustawy w zakresie kontroli finansowej i audytu w odniesieniu do jednostek określonych w art. 121 ust. 2, a także oceny funkcjonowania standardów, w tym m.in. co do uzyskiwania i analizowania informacji oraz podejmowania działań w celu poprawy funkcjonowania audytu i kontroli finansowej. Minister Finansów jest również zobowiązany do przedstawiania Radzie Ministrów co najmniej raz w roku zbiorczego sprawozdania z kontroli finansowej i audytu wewnętrznego wraz z oceną przestrzegania powszechnie uznawanych standardów w tym zakresie oraz propozycjami działań zmierzających do ich usprawnienia.

Należy zwrócić uwagę, iż zaskarżone przepisy ustawy posługują się terminem „jednostki (sektora finansów publicznych) (...) Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, sądownictwa powszechnego i administracyjnego (...)” (art. 49 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 121 ust. 2 ustawy). Jednocześnie ta sama ustawa definiuje władzę sądowniczą, z punktu widzenia budowy sektora finansów publicznych, na dwu płaszczyznach. Najpierw bowiem mówi, że „(...) sektor finansów publicznych tworzą: organy władzy publicznej w tym (...) sądy i trybunały” (art. 4 ust. 1 pkt 1), następnie zaś stwierdza, że sektor finansów publicznych tworzą „jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych” (art. 4 ust. 1 pkt 3 w

związku z art. 20 ust. 1), co oznacza – w badanym zakresie – również jednostki budżetowe władzy sądowniczej.

Jest rzeczą oczywistą, że na całokształt działalności sądów i trybunałów składa się w badanym zakresie nie tylko ich działalność jako organów władzy publicznej powołanych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (sądy) oraz orzekania w zakresie ustawowo wskazanych zadań, lecz także działalność organizacyjna i administracyjna służąca realizacji funkcji orzeczniczej. Jednostki budżetowe to struktura organizacyjno-finansowa, za pomocą której sądy i trybunały wykonują zarówno funkcje orzecznicze, jak i służące tym funkcjom zadania administracyjno-organizacyjne.

Z powyższych względów ustawodawca świadomie używa niejako zamiennie określenia „jednostki organizacyjne (...) sądy i trybunały”, „jednostki sektora finansów publicznych – organy władzy publicznej w tym (...) sądy i trybunały” i „jednostki budżetowe (...) sądów i trybunałów”. Tym samym podkreślono, iż mimo to, że istnieją dochody i wydatki publiczne związane bezpośrednio ze sprawowaniem funkcji orzeczniczej oraz takie, które służą im pośrednio – to traktowane powinny być zbiorczo i jednolicie. Wprawdzie od tych pierwszych zależy w ogóle funkcjonowanie władzy sądowniczej, a te drugie wpływają na jakość sprawowania tej funkcji poprzez zapewnienie sprawności orzekania. To zaś ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Ponadto obydwu tych rodzajów dochodów i wydatków nie można w sposób stały i sztywny rozdzielić. Toteż uprawnione jest posługiwanie się zamiennie wyrażeniami „jednostki organizacyjne” (władzy sądowniczej) i „sądy i trybunały”.

Choć audyt wewnętrzny prowadzony jest we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych – to nie oznacza to, że pozycja audytora wewnętrznego w jednostkach organizacyjnych władzy sądowniczej jest taka sama jak w innych państwowych jednostkach budżetowych.

Należy przypomnieć, że audyt wewnętrzny nie jest instytucją nową. Został on wprowadzony 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 działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1116) nowelizującą ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.; dalej: aktualna ustawa). Wnioskodawca podkreśla – co jest charakterystyczne – że dotychczasowa treść jej przepisów nie budziła jego zastrzeżeń, jeśli chodzi o zgodność z art. 10 i art. 173 Konstytucji. Jak słusznie zauważa w swoim stanowisku RPO – już w świetle wyżej wymienionych unormowań istniały odpowiednie zadania audytora wewnętrznego (art. 35d ust. 1 pkt 1 aktualnej ustawy). Według obowiązującego prawa, audyt wewnętrzny to instytucja obejmująca ogół działań, w wyniku których kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności (art. 35c ust. 1 aktualnej ustawy).

Z określenia tego widać, że rola audytu wewnętrznego od początku była niejasna w relacji do pojęcia wewnętrznej kontroli finansowej, ponieważ tak w jednym, jak w drugim wypadku chodziło o badanie procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych w jednostce kontrolowanej. Z natury rzeczy, zarówno kontrola, jak i audyt wewnętrzny oparte są na porównywaniu stanu faktycznego ze stanem wymaganym (art. 35a ust. 2 pkt 2 i art. 35c ust. 2 aktualnej ustawy).

Zaskarżona ustawa, zawierająca kwestionowane przepisy, definiuje audyt wewnętrzny jako „ogół działań obejmujących niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i

skuteczności tych systemów, oraz czynności doradcze mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki” – art. 48 ust. 1 zaskarżonej ustawy. Natomiast kontrola finansowa dotyczyć ma bezpośrednio procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowania mieniem. Audyt ma być więc kontrolą systemów zarządzania wykonywaną przez wyspecjalizowaną komórkę – audytora, kontrola finansowa zaś to bezpośrednia kontrola zarządzania finansowego. Bliższa analiza kryteriów stosowanych zarówno przy audycie, jak i przy kontroli finansowej oraz przedmiotu badania nie pozwala na tak jasne rozgraniczenie obu instytucji.

W tym miejscu należy jednak przypomnieć, iż ocena racjonalności i funkcjonalności ujęcia instytucji audytu w relacji do wewnętrznej kontroli finansowej – nie jest objęta wnioskiem Prezydenta i jako taka nie podlega badaniu.

Z przytoczonych definicji wynika, że audyt wewnętrzny ma służyć dostarczaniu informacji oraz pomocy i doradztwu kierownikowi jednostki. Oznacza to, iż audytor nie został wyposażony w kompetencje polegające bądź to na zastępowaniu kierownika jednostki, jeśli chodzi o zarządzanie finansami, bądź to w kompetencje skutkujące uniemożliwieniem kierownikowi dalszego zarządzania na skutek ujemnych ocen przedstawionych przez audytora, np. w postaci zablokowania środków finansowych. Z tymi założeniami pozostaje jednak w pewnej sprzeczności prawo audytora do badania wiarygodności sprawozdań finansowych. Podważenie bowiem wiarygodności sprawozdania z natury rzeczy winno wywołać skutek w postaci ujemnej oceny działalności finansowej danej jednostki. Prawo to stanowi nowe jakościowo zadanie audytora.

Zgodnie z art. 51 ust. 8 zaskarżonej ustawy, audytor wewnętrzny podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, który zapewnia organizacyjną odrębność wykonywania przez audytora zadań określonych w ustawie. Jednocześnie w nowej – zaskarżonej – ustawie audytor wewnętrzny działający w jednostkach organizacyjnych władzy sądowniczej został silniej instytucjonalnie związany z Głównym Inspektorem Audytu Wewnętrznego.

To podwójne uzależnienie: względem kierownika jednostki i Ministra Finansów skonfrontowane dodatkowo z wymaganiami „niezależnego” badania (art. 48 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy), stawia audytora w bardzo trudnej sytuacji. Staje się on bowiem organem pośredniej kontroli, o charakterze wewnątrzno-zewnętrzny z punktu widzenia sądów i trybunałów. Służy bowiem „własnemu” kierownikowi, któremu ma pomagać – z drugiej zaś strony musi pozostawać w związku funkcjonalnym z GIAW.

Za istnieniem powiązania z GIAW przemawiać może względ na to, że zadaniem głównym audytu wewnętrznego jest niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych. To niewątpliwie przemawia za stworzeniem jednego ośrodka odpowiedzialnego za koordynację tych badań i stosowanie jednolitych kryteriów ocen we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych.

Należy natomiast podkreślić, że określenie powiązania audytorów w sądach i trybunałach jako „wewnętrzno-zewnętrznych” względem władzy sądowniczej nie prowadzi do nadania audytowi funkcji tożsamyh z funkcjami NIK (na co zwracano uwagę w przedstawianych TK opiniach). System audytu służyć ma zarówno władzy wykonawczej jak i sądowniczej do polepszania procesów zarządzania wydatkami budżetowymi. Jakkolwiek NIK bada również wiarygodność przebiegu wykonania budżetu i sprawozdań finansowych jednostek władzy sądowniczej, czyni to jednak jako niezależny organ kontroli, zewnętrzny zarówno względem władzy wykonawczej, jak i sądowniczej. Jest podporządkowana jedynie Sejmowi. W świetle tych stwierdzeń jest oczywiste, że audyt nie powiela zadań Naczelnej Izby Kontroli.

Gdy chodzi o usytuowanie audytora, samo wprowadzenie obowiązku przedstawiania Głównemu Inspektorowi audytu wewnętrznego sprawozdania z wykonania planu audytu oraz planu audytu na rok następny nie wydaje się znaczącą zmianą w porównaniu z aktualną ustawą, dopóki nie powiąże się go z innymi zaskarżonymi zmianami, jeżeli chodzi o usytuowanie audytora. Dopelnieniem tych uregulowań jest art. 56 ust. 3 zaskarżonej ustawy. Przepis ten ustanawia obowiązek kierownika jednostki organizacyjnej władzy sądowniczej do poinformowania GIAW o niepodjęciu działań mających na celu usunięcie uchybień wraz z uzasadnieniem braku podjęcia działań.

Mając na względzie nowe otoczenie normatywne Trybunał jest obowiązany badać, czy przewidziane w przepisach pierwszej grupy unormowania w zakresie, w jakim wiążą instytucjonalnie audytorów wewnętrznych (zatrudnionych w sądach i Trybunale) z Ministrem Finansów poprzez obowiązek przysyłania sporządzonych planów audytu na rok następny oraz sprawozdań z wykonania planu audytu, a także unormowania dotyczące obowiązku kierownika jednostki informowania Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego o podjęciu lub niepodjęciu działań mających na celu usunięcie uchybień nie naruszają niezależnej pozycji sądów i Trybunału, którą gwarantują tym instytucjom art. 10 i art. 173 Konstytucji.

2. Badając przepisy należące do drugiej grupy, czyli art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 zaskarżonej ustawy, Trybunał zauważył, że stanowią one także odrębną całość.

Przepisy te, to:

- Art. 65 ust. 1 ustawy, wprowadzający postanowienia, że ocenę przestrzegania standardów przeprowadzają, w jednostkach, o których mowa w art. 121 ust. 2, pracownicy komórki podległej GIAW na podstawie upoważnienia udzielonego przez inspektora.

- Art. 66 ustawy, przyznający upoważnionym pracownikom jednostki wewnętrznej Ministerstwa Finansów, podległym GIAW, prawo wstępu do obiektów i pomieszczeń ocenianych jednostek, prawo wglądu do dokumentów i innych materiałów oraz uzyskiwania wyjaśnień od pracowników danej jednostki.

- Art. 67 ustawy, nadający pracownikom, o których mowa wyżej, prawo do przedstawienia na piśmie wyników oceny nie tylko kierownikowi badanej jednostki, ale także Ministrowi Finansów za pośrednictwem GIAW. Kierownik jednostki, w której przeprowadzono ocenę, może złożyć zastrzeżenia do wyników tej oceny Ministrowi Finansów za pośrednictwem GIAW.

Podstawowe znaczenie ma art. 65 ust. 1 zaskarżonej ustawy. W świetle tego przepisu ocenę przestrzegania powszechnie uznawanych standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach wskazanych w art. 121 ust. 2 ustawy ma prawo przeprowadzać Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego przy pomocy upoważnionych pracowników podległej mu komórki. Tym samym pracownicy ci uzyskali uprawnienia do oceny funkcjonowania sądów i Trybunału w zakresie gospodarowania środkami budżetowymi, jak również oceny działań audytorów wewnętrznych.

Pisemne wyniki ich oceny są przedstawiane Ministrowi Finansów za pośrednictwem Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego (art. 67 ust. 1 zaskarżonej ustawy), a kierownik jednostki może, za pośrednictwem GIAW, przedstawić Ministrowi Finansów swe zastrzeżenia co do wyników takiej oceny. Pracownikom głównego inspektora ani samemu inspektorowi nie przysługują żadne uprawnienia władcze związane z dokonaną oceną.

W świetle powyższych unormowań niejasne są przyczyny, dla których pracownicy Ministerstwa Finansów mają mieć nieograniczony wstęp do obiektów i pomieszczeń sądów, prawo wglądu do dokumentów i innych materiałów oraz uzyskiwania wszelkich ustnych i pisemnych wyjaśnień od pracowników. Są to uprawnienia, jakie towarzyszą

zazwyczaj organom typu policyjnego badającym rzetelność dokumentacji, stan mienia i inne okoliczności faktyczne.

Tak określone kompetencje budzą wątpliwości szczególnie wobec faktu, że Minister Finansów posiada uprawnienia do oceny przebiegu wykonania budżetu w częściach odpowiadających sądom i trybunałom na podstawie innych ustaw.

Nadto, trudno obecnie, tj. w fazie poprzedzającej wejście w życie ustawy, przewidzieć, w jakim kierunku mogą pójść działania faktyczne. Sformułowania, iż chodzi o ocenę stosowania przepisów ustawy o kontroli finansowej i audycie wewnętrznym oraz powszechnie uznawanych standardów kontroli finansowej w badanej jednostce, dotyczące zadań audytu wewnętrznego, nie pozwalają na jasne określenie ani zakresu, ani przedmiotu, ani kryteriów takiej oceny.

Ocena sporządzana przez pracownika Ministerstwa Finansów nie wywołuje żadnych władczych skutków dla danej jednostki władzy sądowniczej w danym roku budżetowym, w szczególności nie może doprowadzić do zablokowania środków budżetowych czy uniemożliwienia dalszego zarządzania finansowego przez kierownika danej jednostki. Nie można jednak wykluczyć, że będzie ona wywoływać niekorzystne skutki w przyszłości. Albowiem podniesione w ramach takiej oceny np. zarzuty nieracjonalności wydatkowania pieniądza publicznego czy też niesprawności systemów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego mogą wywołać reakcję, zwłaszcza w zakresie planowania wydatków budżetowych sądów i trybunałów przez Radę Ministrów na następny okres budżetowy.

Sumując, cel wprowadzenia przepisów należących do drugiej grupy nie jest określony jasno i jednoznacznie. Nie wiadomo bowiem, czy chodzi wyłącznie o sprawdzenie funkcjonowania systemu audytu i kontroli finansowej, czy też sprawdzenie „przy okazji” jakości samego procesu wydatkowania. Zachodzi więc obawa, że kompetencje przyznane pracownikom głównego inspektora mogą być w przyszłości różnie interpretowane i wykorzystywane.

3. Trybunał Konstytucyjny rozważył zagadnienia związane z usytuowaniem władzy sądowniczej w systemie władz państwa w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej.

Gospodarka finansowa struktur władzy sądowniczej w świetle polskiej Konstytucji mieści się w pojęciu gospodarki budżetowej. Organy władzy sądowniczej i towarzyszące im struktury organizacyjne są w całości utrzymywane z budżetu i obowiązane są odprowadzać do budżetu państwa wszelkie wpływy uzyskiwane z ich działalności, np. w postaci opłat sądowych. Zasadniczą formą organizacyjną prowadzenia ich działalności są jednostki budżetowe.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy oraz wykonywanie funkcji orzeczniczej przez Trybunał Konstytucyjny to w świetle Konstytucji podstawowe funkcje państwa, które jako takie powinny być finansowane ze środków publicznych. Z natury rzeczy zatem wysokość wydatków państwa przeznaczonych na finansowanie władzy sądowniczej nie jest i nie może być zależna od wielkości dochodów, jakie ta władza jest w stanie zgromadzić w trakcie prowadzonej działalności orzeczniczej.

Tym samym kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w sądach i w trybunale stanowi zarazem kontrolę finansową i audyt w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych państwa w obrębie tej władzy. Z tego punktu widzenia badany być musi związek, jaki zachodzi między zasadą podziału władz oraz niezależnością i odrębnością władzy sądowniczej a wprowadzonymi przez zaskarżone przepisy powiązaniami funkcjonalnymi systemu audytu wewnętrznego i kontroli finansowej

gospodarki budżetowej w sądach i trybunałach z Radą Ministrów, reprezentowaną przez Ministra Finansów.

Wyrażona przez art. 10 Konstytucji zasada podziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej dotyczy przede wszystkim zachowania istotnych atrybutów każdej z tych władz. Takim atrybutem władzy sądowniczej jest, w jej segmencie sądowym, kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu podmiotowego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Jeśli chodzi o Trybunał Konstytucyjny – to jego rola jako części władzy sądowniczej wyraża się w kompetencji do rozstrzygania w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm prawnych.

Kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio ani do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, ani do wykonywania funkcji orzeczniczej przez TK; nie mają zatem znaczenia przesądzającego dla zachowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Mają jednak pewne znaczenie z punktu widzenia zachowania równowagi władz mającej na celu ich harmonijne współdziałanie. Zatem zgodności zaskarżonych przepisów z art. 10 Konstytucji Trybunał nie bada z punktu widzenia podziału władz, lecz ich równowagi i współdziałania. Równowaga tych trzech władz, w świetle art. 10 Konstytucji, jest zasadą konstytucyjną.

Ustrojodawca polski uznał, że charakter władzy ustawodawczej powoduje, iż ma ona demokratyczny mandat do decydowania o przeznaczeniu środków publicznych pochodzących z obciążeń daninami obywateli.

Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej posiada bardzo silną pozycję ustrojową w zakresie prowadzenia 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).

Konstytucja nie zawiera natomiast żadnych postanowień bezpośrednio odnoszących się do kompetencji sądów i trybunałów w sprawach gospodarki finansowej tych organów. Pewne gwarancje w tej kwestii wynikać mogą ze sformułowanej w art. 173 zasady niezależności sądów i trybunałów.

Konstytucja wyraźnie także podkreśla, że jedność prowadzenia gospodarki finansowej państwa jest bardzo silnie chroniona, jako jedna z podstawowych wartości konstytucyjnych. Zarządzanie finansowe winno być oparte o jedną, w sensie formalnym i materialnym, ustawę budżetową. Wyraźnie o tym mówi art. 219 ust. 1 Konstytucji. Ustawa taka powinna obejmować co do zasady wszystkie dochody i wydatki wszystkich organów władz publicznych na poziomie państwowym (z wyłączeniem jedynie samorządu terytorialnego, którego odrębność i samodzielność finansową gwarantują art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji).

Należy też przypomnieć, że zgodnie z art. 221 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. To zaś oznacza zakaz tworzenia odrębnych budżetów, a co za tym idzie i odrębnych ustaw budżetowych dla każdej z trzech władz. Niemożliwe jest także w świetle polskiej Konstytucji traktowanie poszczególnych części budżetu tak, jakby były one odrębnymi budżetami – nawet wówczas gdy przepisy ustawowe przewidują i gwarantują zarazem zachowanie pewnych odrębności w procedurze uchwalania i wykonywania budżetu.

W świetle art. 146 ust. 4 pkt 6 oraz art. 219 ust. 4 i art. 226 Konstytucji tylko Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu oraz prowadzi gospodarkę finansową państwa. Potencjalnie więc posiada także możliwość oddziaływania na sposób zarządzania

finansami władzy sądowniczej, która w Polsce utrzymywana jest w całości ze środków publicznych pochodzących z podatków i innych danin.

Zważyć bowiem należy, iż ustrojodawca przesądził, że żadna z trzech władz (sądownicza, ustawodawcza, wykonawcza) nie może prowadzić całkowicie samodzielnej gospodarki finansowej, tzn. m.in. zupełnie samodzielnie decydować o swoich dochodach i wydatkach. Ochrona przed nadmiernym zadłużeniem się państwa oraz deficytem budżetowym jest powinnością wszystkich władz w państwie zarówno w trakcie opracowania, uchwalania, jak i wykonywania budżetu, jednakże za egzekwowanie wykonania tej powinności odpowiedzialność ponosi wyłącznie Rada Ministrów. Ona też ma obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz uzyskania absolutorium.

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. W konsekwencji przyznane Radzie Ministrów prawo oceniania sposobu prowadzenia gospodarki finansowej przez sądy i trybunały jest konstytucyjnie dopuszczalne pod warunkiem wszakże, że sposób realizacji tego prawa nie będzie stwarzał niebezpieczeństwa zakłóceń równowagi między władzą wykonawczą i sądowniczą, a w szczególności nie doprowadzi do wkroczenia władzy wykonawczej w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Jednocześnie, zgodnie z art. 219 ust. 2 Konstytucji, zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określać musi w Polsce ustawa, a nie ustalona praktyka polityczna stosowania ogólnych postanowień Konstytucji (tak jak to miało miejsce w okresie międzywojennym). Wymaganie konstytucyjne co do istnienia tego rodzaju ustawy wskazuje wyraźnie, że to ona właśnie powinna określać relacje, jakie zachodzą w trakcie wykonywania budżetu pomiędzy władzą wykonawczą a sądami i trybunałami.

Należy podkreślić, że przedmiotem badania w rozpatrywanej sprawie nie jest prawo Rady Ministrów do kontroli gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej – rozumiane jako funkcja samoistna. Ta bowiem funkcja zgodnie z Konstytucją została powierzona Najwyższej Izbie Kontroli (art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Kontrola sprawowana przez NIK ma służyć ocenie, jakiej dokonuje Sejm w stosunku do sprawozdania z wykonania budżetu przedłożonego przez Radę Ministrów wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.

Zatem ustawa, która zgodnie z Konstytucją ma określać zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej, winna 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. Taką właśnie ustawą jest ustawa o finansach publicznych. W tym tylko znaczeniu można mówić o „kontrolnych”, informacyjnych czy ocennych funkcjach Rady Ministrów w stosunku do jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej. Nie chodzi więc o jakieś kompetencje o charakterze samoistnym, lecz kompetencje służebne wobec funkcji podstawowej, jaką jest kierowanie wykonaniem budżetu państwa.

Ustawa o finansach publicznych winna zatem tak określać kompetencje kontrolne Rady Ministrów (reprezentowanej przez Ministra Finansów), żeby nie powielały one zadań NIK, zapewniały możliwość zgromadzenia danych o przebiegu wydatkowania publicznego we władzy sądowniczej i umożliwiały ocenę prawidłowości tych procesów, jednak w sposób nienaruszający niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Niewątpliwie naruszenie równowagi między dwiema władzami wystąpiłoby na przykład w razie:

– oddziaływania Rady Ministrów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wypływania na funkcje orzecznicze sądów i trybunałów za pomocą przydzielania im środków publicznych, a następnie kontrolowania bez żadnych ograniczeń celowości i gospodarności dysponowania nimi, jeśli od tego uzależniano by dalsze nimi dysponowanie w zakresie, jaki niezbędny jest dla wykonywania funkcji orzeczniczych, np. jeżeli chodzi o nakłady na utrzymywanie sądów, koszty powoływania biegłych, koszty korespondencji sądowej itd.,

– oddziaływania na niezawisłość sędziów i niezależność sądów za pomocą ograniczenia, blokowania lub zwiększania środków pozostających w dyspozycji tych władz w zakresie, w jakim od wysokości środków pozostających w dyspozycji organów władzy sądowniczej zależy liczba zatrudnionych sędziów w relacji do zakresu zadań sądów.

Zasady współdziałania władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, w trakcie wykonywania budżetu, muszą uwzględniać przewagę kompetencji tej pierwszej, ale pod warunkiem, że przesłanki ingerencji w proces wydatkowania przez jednostki organizacyjne władzy sądowniczej nie zagrażają niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także nie zniweczą konstytucyjnego, powszechnego prawa do sądu.

Materia dotycząca rozgraniczenia zadań obydwu władz, w trakcie wykonywania budżetu musi być unormowana przez ustawę. Stanowi o tym art. 219 ust. 2 Konstytucji. To zaś prowadzi do bardzo istotnych wniosków dotyczących cech takiej ustawy, ewentualnie ustaw. Powinny one w szczególności spełniać następujące przesłanki.

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 również do potencjalnych, a nie tylko rzeczywistych źródeł konfliktów kompetencyjnych, czyli muszą przewidywać, jakie konflikty na tym tle mogłyby powstać, a nie tylko powstaną z całą pewnością. Muszą zatem wprowadzać takie instrumentarium oddziaływania, które zapobiegać będzie niebezpiecznym dla państwa konfliktom. Konieczność prewencyjnego i ochronnego działania ustawodawcy wynika z faktu, że władza sądownicza, niebiorąca udziału w kreatywnym decydowaniu o wydatkach publicznych ani też w kierowaniu wykonaniem budżetu, ma w tym zakresie słabszą pozycję. Wymaga zatem ustawowej, normatywnej ochrony dla zachowania jej niezależności, w szczególności, gdy chodzi o wkraczanie ocenno-kontrolne w trakcie wykonywania budżetu.

Ukształtowanie tej ochrony nie może jednak zakładać patologii działania władz państwa. Stanowiłoby to naruszenie wiążącej zasady domniemania konstytucyjności działania władz państwa, a nadto osłabiałoby wiarygodność państwa jako całości.

Po trzecie, każdy z instrumentów oddziaływania władzy wykonawczej na sądowniczą powinien być precyzyjnie unormowany. Oznacza to konieczność wskazania, kto jest uprawniony do oddziaływania, jaki jest zakres materii poddanej oddziaływaniu lub kontroli. Niezbędne jest również określenie skutków wynikających z oceny oraz ich wpływu na relację między władzą sądowniczą a Radą Ministrów, przy zachowaniu istotnych prerogatyw tej pierwszej.

Po czwarte, ustawy dotyczące tej materii muszą się charakteryzować szczególnie starannie dochowaniem wymagań procedury legislacyjnej, są one bowiem w istocie dopełnieniem i przedłużeniem części Konstytucji.

4. Trybunał dokonał analizy art. 173 Konstytucji, który gwarantuje nie tylko odrębność, ale i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Przypomnieć trzeba, że

zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej (organom, które ją sprawują), lecz realizacji konstytucyjnego prawa do sądu opartego na art. 45 Konstytucji.

Przybliżając pojęcie „odrębności” pozycji władzy sądowniczej w zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz wykonywania tej ustawy, a co za tym idzie i kontroli jej wykonywania, należy wskazać, że istnienie jej jest konieczne, choć zakres i treść nie są, co do swej istoty, konstytucyjnie przesądzone.

Konstytucja daje władzy ustawodawczej, w tym zakresie, znaczną swobodę.

Istnieją jednak granice tej swobody. Z jednej strony warunkiem granicznym jest zapewnienie 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 warunkiem jest to, by pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej.

Stąd też odrębność budżetowa władzy sądowniczej ma charakter ograniczony i względny. Zawsze jednak jest ona niezbędna w tym zakresie, w jakim wymaga zagwarantowania niezależnego, a zarazem sprawnego sprawowania funkcji orzeczniczych.

Artykuł 173 Konstytucji ma zatem w materii niniejszej sprawy takie znaczenie, że nakazuje władzy wykonawczej, przy podejmowaniu wszelkich działań prawnych i faktycznych niezbędnych dla oceny prowadzenia gospodarki finansowej państwa w trakcie wykonywania budżetu, by uwzględniała odrębność pozycji jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej w zakresie, jaki niezbędny jest dla tej władzy do niezależnego sprawowania jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Rada Ministrów ma kompetencje do zbierania informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej w częściach dotyczących sądów i trybunałów oraz do formułowania oceny przebiegu wykonania w celu sporządzenia sprawozdania z wykonania tej ustawy. Kompetencja Rady Ministrów do zebrania informacji oraz oceny przebiegu wykonania ustawy budżetowej poprzez prawo wglądu do dokumentów i uzyskiwania wyjaśnień w jednostkach władzy sądowniczej niesie ze sobą potencjalne zagrożenie wkraczania w sferę niezależności władzy sądowniczej. Dlatego kompetencja ta powinna być na tyle precyzyjnie zdefiniowana w ustawie, by nie dawać Radzie Ministrów ani ministrom, wchodzącym w jej skład, prawa do takiej oceny celowości i racjonalności dokonywania wydatków, która skutkując możliwością władczej ingerencji w dysponowanie wydatkami naruszałaby niezależność działania sądów w zakresie wykonywania ich konstytucyjnych zadań.

5. Ocena zgodności pierwszej grupy zaskarżonych przepisów (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 podanymi we wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej wzorcami konstytucyjnymi podyktowana była następującymi względami:

Celem podstawowym tej grupy przepisów jest uregulowanie zbierania informacji przez Ministra Finansów oraz czuwania przez niego nad zachowaniem jednolitości audytu i prawidłowości jego prowadzenia. Celem powiązania funkcjonalnego audytorów w sądach i trybunałach z Ministrem Finansów nie jest poszukiwanie i badanie nieprawidłowości, lecz uzyskanie pełnego statycznego obrazu przebiegu wykonania budżetu. Informacje te to tylko dane o dokonanych wydatkach na zadania rzeczowe zawarte w planach finansowych lub indywidualnych częściach sądów i trybunałów.

Fakt, że Minister Sprawiedliwości uzyskuje wiadomość o uchybieniach w systemach zarządzania gospodarką finansową w danej jednostce, działa dyscyplinująco na

kierownika danej jednostki, choć nie wywołuje żadnych bezpośrednich, niekorzystnych skutków dla tej jednostki, poza ewentualną odpowiedzialnością kierownika z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Za to zaś powinien odpowiadać każdy upoważniony podmiot.

Odpowiadając wyłącznie za prowadzenie gospodarki finansowej, Rada Ministrów jest zobowiązana, a zarazem upoważniona do zbierania informacji i oceny przebiegu wykonywania, w trakcie roku, ustawy budżetowej we wszystkich jednostkach objętych tą ustawą, w celu m.in. sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu. Do tego celu służy właśnie gromadzenie planów audytu oraz sprawozdań z jego wykonania.

Powiązanie struktur organizacyjnych audytu wewnętrznego w zakresie, w jakim chodzi o zbieranie informacji i ich przekazywanie Ministrowi Finansów, jako reprezentantowi Rady Ministrów, nie narusza odrębnej funkcji władzy sądowniczej, gdyż nie pozwala na ocenę celowości dokonywanych zgodnie z prawem wydatków w granicach upoważnienia ustawy budżetowej. Jeśli nawet celowość takiego wydatkowania budzi, na podstawie zgromadzonych sprawozdań z przeprowadzonego audytu, wątpliwości głównego inspektora, to ustawa nie pozwala na wyprowadzenie stąd niekorzystnych skutków, dla funkcjonowania badanej jednostki, w postaci zablokowania wydatków.

Organy zbierające informacje na temat standardów prowadzenia gospodarki finansowej i kontroli wewnętrznej nie dublują zadań Najwyższej Izby Kontroli.

Choć zaskarżone przepisy znacznie wzmocniły powiązanie instytucjonalne audytorów wewnętrznych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych władzy sądowniczej przez kierowników tych jednostek z Ministrem Finansów poprzez Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, to jednak trudno dopatrzeć się w nich wprost naruszenia odrębności i niezależności władzy sądowniczej w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej.

Nowe zadania i obowiązki audytorów wewnętrznych służą realizacji funkcji Rady Ministrów określonych w powoływanych art. 136 ust. 4 pkt 5 i 6, art. 219 ust. 4, art. 220 oraz art. 226 ust. 1 Konstytucji i są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

W tym miejscu jednak Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie, że badane przepisy, poprzez pewną niejasność mogą ewentualnie stwarzać w przyszłości zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny nie chce jednak zakładać, niejako z góry, patologii działania instytucji stworzonej w toku demokratycznej procedury legislacyjnej, zwłaszcza wtedy gdy badanie zgodności z Konstytucją następuje w wyniku wniosku prewencyjnego.

Uznając, że analiza zaskarżonych przepisów nie prowadzi do podważenia ich zgodności z Konstytucją, ponieważ nie stanowią one zagrożenia niezależności władzy sądowniczej – jako takiej – Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wyrok niniejszy nie zamyka drogi do ewentualnego ponownego zbadania tych przepisów, gdyby okazało się, że w toku stosowania nadano im znaczenie niezgodne z normami konstytucyjnymi.

6. Badając zgodność z art. 10 i art. 173 Konstytucji drugiej grupy zaskarżonych przepisów (art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 ustawy), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje.

Z analizy tej grupy przepisów wynika, że ich istota polega na wprowadzeniu dodatkowo, niejako „boczną drogą”, nowej instytucji kontrolnej działającej ponad jednostkami organizacyjnymi władzy sądowniczej oraz nad ich audytorami powiązanymi funkcjonalnie z Ministrem Finansów.

Wprowadzenie tego rodzaju kontroli audytu powoduje, że uprawnienia pracowników Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego są niewspółmiernie szerokie w stosunku do ich niejasnych, nieprecyzyjnie i wąsko określonych zadań.

W szczególności działalność doradcza i pomocnicza oraz ocena prawidłowości prowadzenia audytu nie wymaga bezpośredniego wejścia pracowników głównego inspektora na teren sądu, wglądu w dokumenty oraz żądania wyjaśnień.

Powstaje także uzasadniona obawa, że owo prawo wglądu w dokumenty co do okoliczności objętych orzekaniem może prowadzić nawet do rażącego naruszenia innych przepisów. W szczególności nie mogą być przedmiotem badania pracowników GIAW dokumenty bezpośrednio związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, np. dotyczące przesłanek zwolnienia od kosztów sądowych, ustanowienia obrońcy z urzędu.

Tak więc badane przepisy stwarzają potencjalnie, same przez się, większe zagrożenia dla niezależności władzy sądowniczej. Uzasadnione obawy budzi zwłaszcza prawo wglądu do wszelkich dokumentów oraz żądania wszelkich wyjaśnień, co w konsekwencji może prowadzić do naruszenia np. tajemnicy narady sędziowskiej czy wyłączenia jawności rozprawy.

Należy podkreślić, że wkraczanie pracowników Ministerstwa Finansów do jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej, czyli do wszystkich zajmowanych przez nie obiektów i pomieszczeń, oraz nadanie tymże pracownikom prawa wglądu do dokumentów i innych materiałów bez żadnych ograniczeń przedmiotowych lub czasowych, a co ważniejsze, bez dostatecznego uzasadnienia potrzebami kontroli, stanowi także zagrożenie dla tzw. zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3).

Przepisy te bowiem pozwalają pracownikom administracji (władzy wykonawczej) faktycznie stale przebywać na terenie sądów i trybunałów w każdym czasie i w każdym miejscu. Stwarzać to może, w przeświadczeniu obywateli, fałszywe przekonanie o instytucjonalnym, władczym oddziaływaniu Rady Ministrów na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wymienione względy już na etapie badania prewencyjnego uzasadniają konieczność stwierdzenia, że art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67 zaskarżonej ustawy są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Zarzucone uchybienia formalne co do trybu uchwalania zaskarżonych przepisów ustawy nie miały wpływu na ocenę ich konstytucyjności.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.