

GLOSA
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 9 listopada 2005 r. (Dz. U. 2005, Nr 69, poz. 962),
Kp 2/05

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.

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

Glosa

1. Zgodnie z treścią wniosku Prezydenta RP z dnia 25 lipca 2005 r., glosowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego wymagał rozstrzygnięcia trzech podstawowych kwestii, które pojawiły się na tle regulacji ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Pierwsza z nich, związana była z odpowiedzią na pytanie czy zmiany wprowadzone do ustawy w zakresie nowych zasad koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych oraz Trybunale Konstytucyjnym nie są sprzeczne z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Druga, dotyczyła zakwestionowania nowych regulacji prawnych odnośnie sposobu przeprowadzania kontroli finansowej i audytu we-

wewnętrznego w ww. sądowych jednostkach organizacyjnych. Natomiast trzecia, wynikała z zakwestionowania przez Prezydenta zasadności wprowadzenia odrębnych zasad koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w stosunku do jednostek podsektora samorządowego.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż Trybunał Konstytucyjny ustosunkowując się do pierwszej i drugiej ze wskazanych kwestii musiał ograniczyć swój obszar badawczy do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Pominięte natomiast zostały, zgodnie z wnioskiem Prezydenta RP, inne sądowe jednostki organizacyjne takie jak: Trybunał Stanu, wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe. Zawężenie obszaru badawczego Trybunału Konstytucyjnego jedynie do tych jednostek sądowych, wymienionych imiennie we wniosku Prezydenta, należy uznać z jednej strony za oczywiste, w świetle treści przepisu art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku (...) ¹. Z drugiej strony jednak, rozstrzygnięcie sprawy wyłącznie w odniesieniu do wybranych sądowych jednostek organizacyjnych wzbudza poważne zastrzeżenia. Badane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego dotyczą bowiem na równi wszystkich sądów i trybunałów wymienionych w rozdziale VIII Konstytucji RP, jak również Krajowej Rady Sądownictwa ². Pominięcie natomiast przez Trybunał Konstytucyjny, takich jednostek organizacyjnych jak: Trybunału Stanu, wojskowych sądów okręgowych, wojskowych sądów garnizonowych ³ oraz Krajowej Rady Sądownictwa oznacza w praktyce, iż zapadłe w Trybunale Konstytucyjnym rozstrzygnięcie

¹ Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

² Rozdział VIII Konstytucji RP dotyczący „Sądów i trybunałów” określa pozycję prawną sądów tj.: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych i Krajowej Rady Sądownictwa a także Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

³ Za art. 3 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych, sądami wojskowymi są: wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe, Dz. U. Nr 117, poz. 753 ze zm.

nie posiada zastosowania do tych rodzajów sądów i trybunałów. Przyjęcie takiego stanowiska rodzić może, nie wchodząc w szczegóły, niepotrzebne i błędne przekonanie o braku zwartości aparatu sądowego w Polsce.

2. W ramach pierwszej grupy badanych przepisów ustawy o finansach publicznych, Trybunał uznał za zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej te unormowania ustawy, które wprowadzają nowe zasady koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w sądach i Trybunale. Zdaniem Trybunału nie pozostają zatem w sprzeczności z Konstytucją te przepisy ustawy o finansach publicznych, które wiążą się z uprawnieniem audytora wewnętrznego do 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 z działalności Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie takiego stanowiska oznacza w praktyce istotne wzmocnienie roli Ministra Finansów wobec działalności sądów i Trybunału. Na rzecz Ministra Finansów zostały bowiem zastrzeżone dwie nowe kompetencje. Pierwsza z nich związana jest z faktem, że audytor wewnętrzny został zobligowany do przeprowadzania audytu w sądach i Trybunale, przygotowywania planów audytu na rok następny i przedstawiania ich Ministrowi Finansów za pośrednictwem GIAW. Drugą kompetencję Ministra Finansów należy wiązać ze sferą legislacyjną, która dotyczy projektowania i sporządzania wzoru sprawozdania z działalności sądów i Trybunału.

Za zgodne z Konstytucją RP, Trybunał uznał także przepisy ustawy o finansach publicznych, które przewidują skutki nieusunięcia w terminie dwóch miesięcy uchybień stwierdzonych w sprawozdaniu, polegające na obowiązku kierownika jednostki, poinformowania o tym GIAW oraz audytora wewnętrznego wraz z uzasadnieniem braku podjęcia działań. Oznacza to, że na rzecz Ministra Finansów przepisy ustawy o finansach publicznych zastrzegły kolejną kompetencję polegającą na konieczności rozliczenia się kierowników sądów i Try-

bunału z wykonania zaleceń audytora wewnętrznego przed Ministrem Finansów. W tym przypadku zatem Minister Finansów pozostaje także w nadrzędnej roli wobec funkcjonowania sądowych jednostek organizacyjnych.

Zaprezentowane przez Trybunał Konstytucyjny stanowisko wynika z przyjęcia, iż nie pozostają w sprzeczności z Konstytucją RP przepisy ustawy o finansach publicznych, które wyposażają Ministra Finansów w kompetencje związane z koordynacją kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i Trybunale Konstytucyjnym oraz ustanawiający podlegającego mu GIAW organem, za pomocą którego Minister Finansów sprawuje te funkcje.

Trybunał nie dopatrył się zatem niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o finansach publicznych, które ustanawiają kompetencję Ministra Finansów jako przedstawiciela Rady Ministrów do dokonywania oceny stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie kontroli finansowej i audytu także w odniesieniu do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego oraz oceny funkcjonowania standardów, w tym m.in. uzyskiwania i analizowania informacji i podejmowania działań w celu poprawy funkcjonowania audytu i kontroli finansowej oraz 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.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku, Trybunał uznając za zgodne z Konstytucją przepisy ustawy o finansach publicznych, które rozszerzają kompetencje Ministra Finansów na obszar sądów i Trybunału kierował się usytuowaniem władzy sądowniczej w systemie władz państwa w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej. Na podstawie obowiązujących regulacji prawnych, gospodarka finansowa struktur władzy sądowniczej mieści się w pojęciu gospodarki budżetowej, co zdaniem Trybunału przesądza o konieczności stosowania przez nią obowiązujących regulacji prawnych w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych.

3. Przyjęcie koncepcji zrównującej sądy i Trybunał z innymi jednostkami sektora finansów publicznych, pozostawia w sprzeczności te przepisy konstytucyjne, które zapewniają sądom i trybunałom odrębne i niezależne miejsce wśród jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Przepisy art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP, nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do tego, iż sądy i trybunały są odrębne i niezależne od innych władz, także w zakresie ich odrębności finansowej⁴. Odrębność tę należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, która oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, wskazującą na to, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej (także od innych władz)⁵. Funkcjonując w sposób odrębny i niezależny organy te działają w imieniu państwa a także zabezpieczają prawidłowy tok działania organów państwowych⁶.

Z uwagi na powyższe, Trybunał Konstytucyjny nie powinien uznawać za zgodne z Konstytucją przepisy ustawy o finansach publicznych, które wyraźnie godzą w odrębność i niezależność sądów i trybunałów. Chodzi tutaj o te regulacje prawne, które ograniczają sposób funkcjonowania sądowych jednostek organizacyjnych poprzez ich zależność od Ministra Finansów. Nie można bowiem, w świetle przepisów konstytucyjnych stosować w sądach i trybunałach *per analogiam* tych samych zasad kontroli i audytu, jak w innych jednostek sektora finansów publicznych. Tymczasem nowe regulacje ustawy wyposażają Ministra Finansów w prawo do przeprowadzania kontroli i audytu w sądach i trybunałach co w sposób oczywisty stwarza podstawę do dodatkowej kontroli ze strony tego organu. Uznanie za zgodne z Konstytucją omawianego rozwiązania prawnego spowodować może w praktyce, iż to Minister Finansów – będący organem administracji rządowej będzie bezpośrednio wpływać na gospodarkę

⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Trybunał potwierdził niezależność sądów*, Rzeczpospolita 2005, Nr 263, s. C1.

⁵ J. Trzciniński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.

⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2002, s. 236.

finansową w oparciu, o którą sprawują wymiar sprawiedliwości Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne a funkcję orzeczniczą Trybunał Konstytucyjny. Zagrożenie polegające na uzależnieniu funkcjonowania sądów i trybunałów od Ministra Finansów należy upatrywać kierując się interpretacją definicji audytu wewnętrznego.

W myśl obowiązujących przepisów ustawy, audytem wewnętrznym jest ogół działań obejmujących m.in. niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce oraz czynności doradcze, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki⁷. Do audytora wewnętrznego należy zatem rzetelne i obiektywne ustalenie jak funkcjonuje jednostka, określenie przyczyn i skutków uchybień⁸ a także dostarczenie tych informacji do Ministra Finansów za pośrednictwem GIAW. Będący adresatem kierownik sądowej jednostki organizacyjnej jest zmuszony usunąć uchybienia wykazane przez audytora albo przedstawić Ministrowi Finansów przyczyny, dla których nie zostały usunięte.

Niedopuszczalne uzależnienie sądów i trybunałów od decyzji Ministra Finansów można zauważyć także poddając analizie pojęcie „niezależnego badania systemów zarządzania i kontroli”. Sięgając do przepisów wykonawczych okazuje się, że audytor dokonując niezależnego badania systemów zarządzania i kontroli został wyposażony w prawo badania wiarygodności sprawozdań finansowych jednostek organizacyjnych także sądów i Trybunału⁹. Z natury rzeczy stwierdzony brak wiarygodności wywołuje skutek w postaci ujemnej oceny działalności finansowej danej jednostki. To nowo jakościowe zadanie audytora należy ocenić krytycznie gdyż może oznaczać w praktyce, że Minister Finansów będzie kontrolował rzeczywiste wydatki zapewniające funkcjonowanie sądów począwszy od wydatków przeznaczanych na sprzątnięcie budynku poprzez pracę sekretariatów aż do zapewnienia bezpieczeństwa w sądach i Trybunale. Audytor nie został co prawda

⁷ Za art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁸ I. Walencik, *Audyty wewnętrzne czas zacząć*, Rzeczpospolita 2004, Nr 71, s. C3.

⁹ Zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 111, poz. 973).

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, jednakże może mieć on wpływ na wydatki dokonywane przez sądy i Trybunał. Ten „wpływ” Ministra Finansów na finansowy aspekt działania w sądowych jednostkach organizacyjnych, na tle przepisów Konstytucji RP, powinien być uznany przez Trybunał za niedopuszczalny. Godzi on bowiem w cel przyjętych przepisów konstytucyjnych mających chronić i gwarantować odrębność i niezależność władzy sądowniczej od innych władz. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny uznał, że przesłanie sporządzonych planów audytu na rok następny oraz sprawozdań z wykonania planu audytu, a także unormowania dotyczące obowiązku kierownika jednostki informowania GIAW o podjęciu lub niepodjęciu działań mających na celu usunięcie uchybień nie naruszają niezależności pozycji sądów i Trybunału, które gwarantują tym instytucjom art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Kolejny argument przemawiający przeciwko uznaniu za zgodne z Konstytucją badanych przepisów ustawy o finansach publicznych można odnaleźć sięgając do literatury przedmiotu. Okazuje się, że dość niebezpieczne, z punktu widzenia badanej odrębności i niezależności sądów i Trybunału, jest rozszerzenie znaczenie terminu „doradztwo”. Oznacza on bowiem nie tylko udzielanie fachowych porad¹⁰ ale także konsultowanie, asystowanie przy projektowaniu procesów w ramach działalności organizacji a nawet doradzanie przy projektowaniu zmian systemowych i proceduralnych¹¹. W związku z tym poprzez identyfikowanie słabych punktów oraz ocenę skuteczności i efektywności kontroli audytor wewnętrzny przyczynia się nie tylko do utrzymywania w jednostce (także sądach i Trybunale) skutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej, czy też jej doskonalenia, lecz

¹⁰ E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 147.

¹¹ Szerzej na ten temat zob.: W. Moczydłowska, *Na czym polega funkcja doradcza audytu? Rozmowa przeprowadzona z D. Maksymem p.o. zastępcy dyrektora Departamentu Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Finansów*, *Gazeta Prawna* 2005, Nr 86, s. 6.

w istocie pośrednio może uczestniczyć w zarządzaniu jednostką¹². Klóci się to w oczywisty sposób z niezależnością sądów i Trybunałów zagwarantowaną przez Konstytucję RP.

Na marginesie warto się zastanowić czemu ma służyć dodatkowa kontrola sądowych jednostek organizacyjnych ze strony Ministra Finansów skoro został on już wyposażony w uprawnienia kontrolne wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczące także sądów i Trybunału. Zgodnie bowiem z art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i poziomu deficytu. Do jego kompetencji zastrzeżony został także obowiązek przedstawiania komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu i NIK informacji o przebiegu wykonania budżetu państwa za pierwsze półrocze w terminie do 10 września tego roku¹³.

4. Jak wskazano wyżej Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją przepisy ustawy o finansach publicznych, które przewidują kontrolę finansową i audyt wewnętrzny w sądach i Trybunale. Za sprzeczne z nią uznał natomiast te przepisy ustawy o finansach publicznych, które określają sposób przeprowadzania czynności kontrolnych i audytowych. Chodzi tu o art. 65 ust. 1 ustawy wskazujący, że ocenę przestrzegania standardów przeprowadzają, w jednostkach pracownicy komórki podległej GIAW na podstawie upoważnienia udzielonego przez inspektora. Podobną sprzeczność z Konstytucją, według Trybunału, wykazuje 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 oraz 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.

¹² Zob. A. Skowron, A. Tyka, *Zapobieganie zamiast eliminowania*, Rzeczpospolita 2004, Nr 157, s. C3.

¹³ Za art. 159 ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z uzasadnienia do wyroku za uznaniem tych przepisów ustawy o finansach publicznych za niezgodne z Konstytucją przemawiał brak argumentów na to by pracownicy Ministerstwa Finansów mieli nieograniczony wstęp do obiektów i pomieszczeń sądów, prawo wglądu do dokumentów i innych materiałów oraz uzyskiwania wszelkich ustnych i pisemnych wyjaśnień od pracowników. Zdaniem Trybunału są to uprawnienia, jakie towarzyszą zazwyczaj organom typu policyjnego badającym rzetelność dokumentacji, stan mienia i inne okoliczności faktyczne. Tak określone kompetencje budzą wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego szczególnie wobec faktu, że Minister Finansów posiada uprawnienia do oceny przebiegu wykonania budżetu w częściach odpowiadających sądom i Trybunałom na podstawie innych ustaw. Ponadto Trybunał zarzuca obowiązującym przepisom ustawy o finansach publicznych, iż jedynie ogólnie wskazują, że 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. Takie ujęcie nie pozwala na jasne określenie ani zakresu, ani przedmiotu, ani kryteriów oceny, zaś w przyszłości może stwarzać zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej.

Trudno zgodzić się z przedstawionym uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, skoro Trybunał uznał, że przeprowadzanie kontroli i audytu w sądach i Trybunale jest zgodne z Konstytucją to nie można wyobrazić sobie prowadzenia takiej kontroli i audytu bez wykonywania czynności materialno-technicznych przez pracowników Ministerstwa. Kontrola przeprowadzana w każdej jednostce sektora finansów publicznych polega na tym, iż przeprowadzają ją uprawnienie do tego pracownicy. Do nich należy bowiem podejmowanie i prowadzenie wszelkich działań mających charakter kontrolnych¹⁴. Nie może zatem dojść do przeprowadzenia kontroli bez udziału osób uprawnionych do jej prowadzenia tłumacząc obawami zagrożenia dla niezależności władzy są-

¹⁴ Szerzej na ten temat zob.: L. Gardjan-Kawa, *System kontroli i nadzoru w administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. E. Ury, Rzeszów 1997, s. 235-260.

downiczej. Ustawa o finansach publicznych wystarczająco zabezpiecza sądowe jednostki organizacyjne przed ewentualnymi nadużyciami ze strony tych osób. Zakres podejmowanych przez nich czynności kontrolnych i audytowych oraz przedmiot kontroli i audytu musi wskazać Główny Inspektor Audytu Wewnętrzny. W innym przypadku pracownik działający bez określonego obszaru działania nie jest pracownikiem „upoważnionym”, w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych.

Po drugie, krytycznie należy ocenić fakt doszukiwania się przez Trybunał Konstytucyjny zagrożeń ze strony pracowników Ministerstwa Finansów dokonujących oceny działania danej jednostki sądowej, skoro jak wskazał sam Trybunał, poza ocennymi nie wywołuje żadnych władczych skutków dla jednostki władzy sądowniczej w danym roku budżetowym. Przeprowadzona przez pracowników Ministerstwa, kontrola nie może doprowadzić do zablokowania środków budżetowych czy uniemożliwienia dalszego zarządzania finansowego przez kierownika danej jednostki. Wnioski wynikające z przeprowadzonej kontroli i audytu powinny natomiast służyć lepszemu funkcjonowaniu sądów i Trybunału w przyszłości. Podniesione w ramach takiej oceny zarzuty nieracjonalności wydatkowania pieniędzy publicznego czy też niesprawności systemów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego mogą wywołać reakcję, zwłaszcza w zakresie planowania wydatków budżetowych sądów i Trybunału przez Radę Ministrów na następny okres budżetowy poprzez zmniejszenie planowanych wydatków w ramach działów sądy i trybunały. Jednak zmniejszenie wydatków budżetowych, będące wyrazem represji wobec niewłaściwie wykorzystanych poprzednio środków budżetowych należy uznać raczej za argument przemawiający za jej przeprowadzaniem w celu właściwego planowania wydatków sądów i trybunałów, będących przecież państwowymi jednostkami budżetowymi.

5. Trzecia kwestia, która została objęta wnioskiem Prezydenta RP wynikała z cytowanego już wyżej art. 65 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dotyczyła ona wyłączenia jednostek podsektora samorządowego z ogólnych zasad dotyczących oceny przeprowadzanej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. W wydanym wyroku

Trybunał Konstytucyjny nie zajął bezpośredniego stanowiska w tej materii. Jedynie pośrednio, co wynika z treści orzeczenia, uznał on za zgodne z ustawą zasadniczą postanowienie ustawy o finansach publicznych, które wyłącza jednostki podsektora samorządowego spod zwierzchnictwa Ministra Finansów na rzecz wójta, burmistrza, prezydenta, starosty i marszałka województwa. Jak wynika z dość lakonicznego uzasadnienia w odniesieniu do tej części wniosku Prezydenta RP, przyjęcie takiego stanowiska było konieczne ze względu na art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji RP, które gwarantują odrębności i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na tę dość skromną argumentację trudno jest odnieść się w pełni do badanej kwestii. Wydaje się jednak, że choć samorząd terytorialny został mocą przepisów konstytucyjnych wyposażony w samodzielność podlegającą ochronie sądowej¹⁵, to jednak trudno zgodzić się, iż jest to wystarczająca przesłanka do uniezależnienia jednostek samorządowych od Ministra Finansów w zakresie oceny przeprowadzanej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Nie można przyjąć takiego stanowiska z uwagi na wyżej dokonane konstatacje dotyczące sądów i Trybunału. Te jednostki organizacyjne choć konstytucyjnie wyodrębnione i niezależne od innych władz podlegają przecież ocenie Ministra Finansów.

W związku z tym nasuwa się wątpliwość co do trafności poglądu Trybunału, który uznał za wystarczające powierzenie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi, staroście i marszałkowi województwa kompetencji odnośnie kontroli i audytu działalności jednostek samorządowych¹⁶, podczas gdy wobec sądowych jednostek organizacyjnych, kontrolę i audyt przeprowadza Minister Finansów. Trybunał przyjął tym samym, że kontrola i audyt prowadzony przez wójta, burmistrza, prezydenta, starostę i marszałka jest na tyle efektywna, że nie wymaga dodatkowej ze strony Ministra Finansów w przeciwieństwie do sądo-

¹⁵ Za art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁶ Zgodnie z art. 62 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, „w odniesieniu do jednostek podsektora samorządowego kompetencje Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, z wyłączeniem wyrażania zgody na rozwiązanie stosunku pracy z audytorem wewnętrznym, wykonują odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent, starosta lub marszałek województwa”.

wych jednostek organizacyjnych gdzie funkcjonuje podwójna kontrola prowadzona przez osoby kierujące jednostką oraz Ministra Finansów.

Uznanie przez Trybunał, iż kontrola finansowa i audyt wewnętrzny prowadzony przez wójta, burmistrza, prezydenta, starostę i marszałka jest wystarczającą wobec kontroli finansowej i audytu prowadzonego dwutorowo bo przez kierownika sądowej jednostki organizacyjnej i Ministra Finansów prowadzi do trzech następujących konkluzji. Po pierwsze, zapewnienie odrębności i niezależności sądom i trybunałom ma mniejsze znaczenie niż zagwarantowanie samodzielności jednostkom samorządu terytorialnego. Po drugie, ocena kontroli finansowej i audytu wewnętrznego wykonywana przez wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów i marszałków województwa jest bardziej rzetelna niż ocena dokonywana przez osoby kierujące sądowymi jednostkami organizacyjnymi. Po trzecie, z uwagi na fakt, że dochody jednostek sądowych stanowią wpływy do budżetu państwa ich działalność wymaga dokładniejszej kontroli niż pozyskiwanie dochodów przez gminy, powiaty i województwa, które zasilają budżety samorządowe.

Reasumując należy przyjąć, że dokonana analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2005 r. i przedstawione w niej główne tezy dotyczące nowych zasad koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w w/w sądowych jednostkach organizacyjnych oraz jednostkach podsektora samorządowego wykazała, że nie zasługuje na aprobatę. Trybunał Konstytucyjny badając zgodność przepisów ustawy o finansach publicznych z Konstytucją nie zauważył oczywistych zagrożeń dla niezależności i odrębności sądów i trybunałów ze strony dodatkowej kontroli przeprowadzanej przez Ministra Finansów, podobnie jak i zagrożeń wystąpienia nadużyć na szczeblu podsektora samorządowego, którego funkcjonowanie zostało uniezależnione od czynności kontrolnych i audytowych Ministra Finansów.

Elżbieta Feret