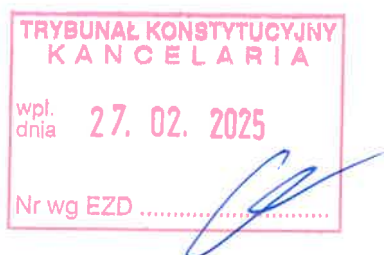




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 26 lutego 2025 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

W N I O S E K

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63)

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- 1) art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 2 Konstytucji;
- 2) art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa z art. 10, art. 186 i art. 179 w związku z art. 187 Konstytucji.

UZASADNIENIE

W dniu 13 stycznia 2025 r. Marszałek Sejmu, na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę budżetową na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (dalej jako: ustawa budżetowa na rok 2025). Ustawa budżetowa jest aktem stanowiącym podstawę prowadzenia gospodarki finansowej państwa, której zasadniczą i obligatoryjną treść stanowi

budżet państwa w sensie materialnym, czyli podstawowy, publiczny plan finansowy państwa o charakterze dyrektywnym i jawnym, uchwalany przez Sejm na okres roku budżetowego i będący zestawieniem przewidywanych dochodów oraz planowanych wydatków państwa. Z treści uzasadnienia do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2025 wynika, że zasadniczym celem polityki budżetowej jest: „wspieranie inkluzywnego i zrównoważonego pod względem społecznym i terytorialnym rozwoju gospodarczego Polski, przy ograniczeniach wynikających z reguł fiskalnych prawa krajowego i unijnego, w tym przy uwzględnieniu decyzji z lipca 2024 r. Rady UE o stwierdzeniu występowania w Polsce nadmiernego deficytu (podjętej na bazie wykonania 2023 r.)” (Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2025, druk sejmowy nr 687, s. 5).

Polskie ustawy budżetowe składają się z dwóch zasadniczych części, tj. części tekstowej (artykułowej) oraz części tabelarycznej (rachunkowej) zawierającej ciąg kolejno numerowanych załączników. W załącznikach do ustawy budżetowej ujmuje się plany, wykazy i zestawienia, w stosunku do których ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm., dalej jako: ustawa o finansach publicznych) przewiduje obowiązek ujęcia w takiej formie (zob. M. Duda, *Komentarz do art. 109, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2012, s. 588). Zamieszczane w załącznikach do ustawy budżetowej tabele zawierają zestawienia kwot budżetowych ujętych zgodnie z podziałem wynikającym z zasady szczegółowości, z której wynika nakaz uchwalania budżetu nie w sposób globalny, ale szczegółowy po to, aby parlament mógł nad nim efektywnie debatować i wybrać najlepszy wariant rozwiązań, a następnie kontrolować jego wykonanie (zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 291). O treści zasady szczegółowości przesądza klasyfikacja budżetowa, czyli prawnie określony system grupowania dochodów i wydatków budżetowych według jednolitych kryteriów. Klasyfikacja budżetowa ma przy tym nie tylko znaczenie techniczne, ale również prawne i ustrojowe. Ogólne normy budżetowe są bowiem mało dyrektywne, nieprzejrzyste i mogą wprowadzać w błąd tak opinię publiczną, jak i Sejm (zob. W. Łączkowski, *Klasyfikacja budżetowa w ustawach budżetowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 1, s. 27).

W literaturze przedmiotu dominuje stanowisko, że wszelkie załączniki do ustaw budżetowych stanowią jej część składową i posiadają moc prawną równą samym ustawom (zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 57; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex/el. 2011, komentarz do

art. 109; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex/el. 2011, komentarz do art. 109; J. Gorąca, *Komentrz do art. 109*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, SIP Lex/el. 2014; U. Zawadzka-Pąk, *Komentarz do art. 109*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, SIP Lex/el. 2024). Powyższy pogląd znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie TK z dnia 13 listopada 1996 r., sygn. akt K 17/96). W nauce prawa finansowego wyrażono wprowadzić stanowisko, zgodnie z którym choć poszczególne załączniki do ustawy budżetowej są załącznikami do tej samej ustawy, to nie mają jednak takiego samego znaczenia prawnego i mocy prawnej (A. Borodo, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017, s. 87). Niemniej jednak załącznik nr 2, ustalający wydatki budżetowe w podziale na części, działy i rozdziały, oceniany jest zawsze jako posiadający „wymiar normatywny, prawnie wiążący, implikujący odpowiedzialność prawną za naruszenie lub przekroczenie ustaleń” (*ibidem*). Po stronie wydatkowej budżet jest bowiem zbiorem upoważnień do dokonywania wydatków, z których każde upoważnienie cząstkowe składa się z trzech elementów, tj. kwoty, do jakiej może być poniesiony wydatek, celu (zadania), którego realizacji ma służyć dokonanie wydatku oraz okresu, w którym wydatek może być zrealizowany (zob. T. Augustyniak-Górna, *Pojęcie i charakter prawny budżetu państwa*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 322-323).

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2025 wydatki budżetu państwa uwzględniają niezbędne środki zarówno na kontynuację dotychczasowych działań, jak również na realizację nowych przedsięwzięć oraz na wykup ze środków budżetu państwa długu Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W kwocie wydatków ujęto m.in.: (1) zwiększone o 9 mld zł koszty obsługi długu Skarbu Państwa; (2) wzrost o 5% kwoty bazowej dla wynagrodzeń nauczycieli; (3) podwyżkę wynagrodzeń, w tym kwot bazowych o 5% dla pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym funkcjonariuszy i żołnierzy, pracowników ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich, a także zwiększenie funduszu wynagrodzeń pracowników ZUS i KRUS; (4) koszty ustawy z dnia 9 maja 2024 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 863), która przyznaje określonym przedsiębiorcom prawo do urlopu od płacenia składek na ubezpieczenia społeczne przez jeden miesiąc w roku; (5) koszty wprowadzenia tzw. renty wdowiej; (6) sfinansowanie wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. 13. emerytury) oraz kolejnego

dotatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. 14. emerytury); (7) finansowanie zadań drogowych i kolejowych realizowanych w ramach programów wieloletnich; (8) wypłatę świadczenia wspierającego, którego celem jest udzielenie osobom niepełnosprawnym z największymi trudnościami w samodzielnym funkcjonowaniu pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych; (9) finansowanie składek na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urlopach wychowawczych i macierzyńskich; (10) finansowanie programu „Rodzina 800+”, a także finansowanie innych programów z zakresu wsparcia rodziny, takich jak „Dobry start”, „Za życiem”, „Aktywny Maluch” czy „Mama 4+”. W budżecie zabezpieczono również środki w rezerwach celowych, w tym m.in. na: przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, dofinansowanie zadań w obszarze rolnictwa, w tym na pomoc dla poszkodowanych w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, uzupełnienie wydatków na zadania w obszarze mieszkalnictwa, dopłaty do paliwa rolniczego czy dofinansowanie inwestycyjnych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na powyższe okoliczności, w dniu 17 stycznia 2025 r. podjąłem decyzję o podpisaniu ustawy i przekazaniu jej do publikacji w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa została ogłoszona w dniu 20 stycznia 2025 r. pod adresem publikacyjnym Dz.U. poz. 63. Pomimo tego, że założenia i cele jakie legły u podstaw uchwalonej ustawy w pełni zasługują na aprobatę, analiza aspektów konstytucyjnych wskazuje, że na tle przepisów normujących wydatki w zakresie części budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa dochodzi do naruszenia przepisów normujących konstytucyjną pozycję i funkcje tych organów. Określony w treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2025 zakres upoważnień do dokonywania wydatków jest bowiem niewystarczający dla funkcjonowania tych jednostek w bieżącym roku budżetowym, a tym samym niweczy możliwość wykonywania przez nie konstytucyjnie określonych zadań.

Konstrukcja załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2025 w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz części 52. Krajowa Rada Sądownictwa

W art. 1 ust. 2 przedłożonej ustawy budżetowej na rok 2025 określono łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa w wysokości 921 618 215 tys. zł, wskazując jednocześnie, że kwota ta została ustalona zgodnie z załącznikiem nr 2 do ustawy. Załącznik

nr 2 został skonstruowany zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych. W myśl art. 114 tego aktu budżet państwa składa się z części odpowiadających organom władzy publicznej, kontroli państwowej, sądom, trybunałom i innym organom wymienionym w art. 139 ust. 2, administracji rządowej, przy czym dla poszczególnych działów administracji rządowej oraz dla urzędów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów ustala się odpowiednio odrębne części budżetu. Dochody i wydatki oraz przychody i rozchody budżetu państwa klasyfikuje się według zasad określonych w przepisach dotyczących klasyfikacji finansowej oraz według części budżetowych. Częściami budżetu państwa dysponują dysponenti części budżetowych, jeżeli odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Klasyfikację części budżetowych oraz dysponentów tych części ustala Minister Finansów w drodze rozporządzenia, mając na celu zapewnienie przejrzystości gospodarowania środkami budżetu państwa. Zgodnie z treścią obowiązującego obecnie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2201, z późn. zm.) ustala się m.in. części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Dysponentem części budżetowej 06. Trybunał Konstytucyjny jest Prezes Trybunału Konstytucyjnego, który jest jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia środków budżetu państwa. Z kolei dysponentem części 52. Krajowa Rada Sądownictwa jest Przewodniczący Rady, który również pełni funkcję dysponenta trzeciego stopnia.

Ustawa o finansach publicznych stanowi, że wydatki budżetu państwa ujmuje się w załączniku do ustawy budżetowej w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej wydatków oraz grupy wydatków, z wyodrębnieniem wydatków przeznaczonych na realizację odrębnie określonych projektów i programów finansowanych z udziałem środków europejskich i zagranicznych (art. 116 ust. 2). Charakter uszczegóławiający wobec budżetu tradycyjnego i jego klasyfikacji administracyjnej ma klasyfikacja ekonomiczna wydatków, tj. klasyfikacja wydatków według ich grup rodzajowych (zob. U. K. Zawadzka-Pąk, *Komentarz do art. 124*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, SIP Lex/el. 2024). Zgodnie z art. 124 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu państwa dzielą się na następujące grupy wydatków: (1) dotacje i subwencje; (2) świadczenia na rzecz osób fizycznych; (3) wydatki bieżące jednostek budżetowych; (4) wydatki majątkowe; (5) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa; (6) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w tym wydatki budżetu środków europejskich; (7) środki własne Unii Europejskiej. Ustawa zawiera także przepisy określające,

jakie kategorie wydatków zaliczane są do poszczególnych ekonomicznych grup wydatków. Z perspektywy klasyfikacji finansowej grupy wydatków składają się z określonych paragrafów, przypisanych do nich na podstawie załącznika nr 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.).

W treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2025, w części 06. Trybunał Konstytucyjny, wyodrębniono dwa działy klasyfikacji budżetowej. W ramach działu 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa uwzględniono rozdział 75102. Naczelne organy sądownictwa. Z kolei w ramach działu 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne ujęto rozdział 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne. W ramach klasyfikacji ekonomicznej wydatki zaplanowano w trzech grupach wydatków obejmujących świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Zgodnie z art. 124 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa kierowane, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Do wydatków bieżących jednostek budżetowych zaliczają się: (1) wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń; (2) zakupy towarów i usług; (3) koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań; (4) koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych. Z kolei do wydatków majątkowych należą wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.

W części 52. Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniono jeden dział 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, w ramach którego ujęto rozdział 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. Podobnie jak w przypadku części 06. Trybunał Konstytucyjny kwoty wydatków zostały zaplanowane jedynie w trzech grupach ekonomicznych, tj. w ramach świadczeń na rzecz osób fizycznych, wydatków bieżących i wydatków majątkowych.

„Autonomia” budżetowa Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa

Zgodnie z art. 139 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Państwowej Inspekcji Pracy i Biura Rady Fiskalnej. Powołany przepis zawiera zamknięty katalog organów i instytucji korzystających z tzw. autonomii budżetowej. Jednym z wyrazów owej „autonomii” jest brak kompetencji Ministra Finansów jako organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu ustawy budżetowej do korygowania, na etapie prac ministerialnych, projektów części budżetowych odpowiadających wskazanym w powyższym katalogu organom i instytucjom. W doktrynie prawa finansowego zwraca się uwagę, że przyznanie wskazanym podmiotom „autonomii” budżetowej ma zapewnić im niezależność finansową od władzy wykonawczej i uniemożliwić Radzie Ministrów wpływanie na ich działalność za pomocą ograniczenia wydatków lub zwiększania dochodów (zob. P. Pest, *Komentarz do art. 139, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, SIP Lex/el. 2021). Celem tej instytucji jest zatem pozbawienie Ministra Finansów prawa do uzależniania możliwości wykonywania zadań przez podmioty wskazane w art. 139 ust. 2 od sytuacji finansowej państwa. W szczególności chodzi o to, aby nie dochodziło do faktycznego ograniczania zakresu działalności tych podmiotów ze względów finansowych (zob. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, SIP Lex/el. 2011, komentarz do art. 139).

Katalog podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych od lat budzi liczne zastrzeżenia (zob. E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Opinia na temat art. 130 ust. 2-4 oraz art. 135 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy o finansach publicznych*, „Zeszyty Prawnicze. Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu” 2009, nr 1, s. 130-138; M. Münnich, *Komentarz do art. 139, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014, s. 809 oraz powoływana tam literatura). Niemniej, krytyczne uwagi nie odnoszą się do organów władzy sądowniczej ani do innych organów, które stoją na straży przestrzegania prawa.

Pomimo tego, że organy władzy sądowniczej nie są powołane do zarządzania finansowego w nauce prawa wyrażane jest stanowisko, że dla ochrony ich odrębności, a zwłaszcza niezawisłości i niezależności sędziowskiej, konieczne jest zapewnienie im przynajmniej minimalnego wpływu na zarządzanie finansami państwa – w zakresie niezbędnym do zagwarantowania obywatelom takiej organizacji sądownictwa, która realnie, a nie pozornie urzeczywistnia ich prawo do sądu (T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 52-53). Analogiczne argumenty przemawiają za przyznaniem ograniczonego wpływu na zarządzanie finansami państwa instytucji stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa normy przesądzające o uprzywilejowanej pozycji tych organów w toku procedury budżetowej znajdują się również w przepisach ustaw, w oparciu o które te instytucje działają. W myśl art. 6 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej jako: ustawa o TK) uchwalanie projektu dochodów i wydatków Trybunału stanowi kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału. Z kolei art. 14 tej ustawy stanowi, że uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne projekt dochodów i wydatków Trybunału, minister właściwy do spraw finansów publicznych włącza do projektu budżetu państwa. Wyrazem „autonomii” budżetowej Trybunału Konstytucyjnego jest również to, że na etapie wykonywania budżetu państwa Prezesowi Trybunału przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Zbliżone regulacje zawiera ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186, dalej jako: ustawa o KRS). Zgodnie z art. 27 tego aktu koszty działalności Rady są pokrywane z budżetu państwa. Rada zapewnia warunki działania rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów wojskowych. Dochody i wydatki Rady stanowią odrębną część w budżecie państwa, której dysponentem jest Przewodniczący Rady. Artykuł ten stanowi nadto, że projekt planu dochodów i wydatków uchwalony przez Radę Przewodniczący Rady przekazuje ministrowi właściwemu do spraw budżetu, w celu włączenia do projektu ustawy budżetowej na podstawie art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Coroczne opracowanie projektu uchwały zawierającej plan dochodów i wydatków Rady, a także uchwał zawierających wnioski o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i sądów wojskowych należy do kompetencji

komisji budżetowej, będącej komisją stałą powoływaną ze składu Rady (art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS).

Zakaz korygowania wielkości dochodów i wydatków podmiotów cieszących się tzw. autonomią budżetową dotyczy wyłącznie prac nad projektem ustawy budżetowej. Dochody i wydatki tych organów i jednostek mogą być modyfikowane w trakcie prac nad ustawą budżetową w parlamencie, a jedyne ograniczenie w tym zakresie wynika z restrykcji finansowej zawartej w art. 220 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą Sejm nie może modyfikować planowanych dochodów i wydatków w sposób, który powodowałby zwiększenie zaplanowanego przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej deficytu budżetowego. W konsekwencji zarówno na etapie prac parlamentarnych w Sejmie jak i w Senacie mogą być zgłaszane poprawki dotyczące dochodów i wydatków tzw. części uprzywilejowanych. Wykorzystywanie powyższych kompetencji nie może jednak prowadzić do takiego ograniczenia władzy sądowniczej, które ma wpływ na wykonywanie funkcji orzeczniczych. Nie może również niweczyć możliwości realizowania innych konstytucyjnych zadań podmiotów cieszących się „autonomią” budżetową, w szczególności zadań związanych z zapewnieniem niezależności organom władzy sądowniczej.

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy budżetowej na rok 2025 został wniesiony do Sejmu zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, w terminie 30 września 2024 r. (druk sejmowy nr 687). Łączną kwotę wydatków budżetu państwa ustalono w wysokości 921 618 215 tys. zł. W tabeli drugiej załącznika nr 2 do projektu ustawy ujęto wydatki części budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Całkowitą kwotę wydatków Trybunału Konstytucyjnego ustalono na 63 450 tys. zł, z czego 46 100 tys. zł ujęto w dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa, natomiast 17 350 tys. zł w rozdziale 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne. Uwzględniając ekonomiczną klasyfikację wydatków w grupie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych zaplanowano kwotę 17 545 tys. zł, w tym 195 tys. zł w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa oraz 17 350 tys. zł w rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne. W grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych ujęto kwotę 45 052 tys. zł, zaś w grupie wydatków majątkowych kwotę 853 tys. zł. Co oczywiste, zarówno wydatki bieżące

jak i majątkowe zostały zaplanowane wyłącznie w ramach rozdziału 75102. Naczelne organy sądownictwa.

W przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 wydatki w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa zaplanowano w wysokości 27 571 tys. zł. Cała powyższa kwota została ujęta w dziale 751. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. W ramach klasyfikacji ekonomicznej wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych ustalono w wysokości 6 928 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych zaplanowano w kwocie 20 269 tys. zł, zaś wydatki majątkowe w kwocie 374 tys. zł.

Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej na rok 2025 odbyło się na posiedzeniu Sejmu 11 października 2024 r. Sejm nie przyjął wniosku o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Zgodnie z art. 106 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. z 2022 r. poz. 990) Sejm skierował projekt do rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych. Poszczególne części projektu były także rozpatrywane przez właściwe komisje sejmowe, które następnie przekazały Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie oraz propozycje poprawek – wraz z uzasadnieniem.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka na posiedzeniu w dniu 15 października 2024 r. rozpatrzyła rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2025 m.in. w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W posiedzeniu Komisji udział wzięli m.in. Dagmara Pawełczyk-Woicka Przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa wraz ze współpracownikami oraz Aleksandra Wójcik - Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego. Przedstawiając w imieniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego podstawowe założenia projektu dochodów i wydatków Trybunału Konstytucyjnego na rok 2025 pani dyrektor zwróciła uwagę, że Biuro Ekspertyz i Oceny Regulacji Kancelarii Sejmu pozytywnie zaopiniowało projekt budżetu państwa na rok 2025 w części 06. Trybunał Konstytucyjny. Ponadto poinformowała, że planowane wydatki Trybunału Konstytucyjnego skalkulowano podobnie, jak w latach ubiegłych, czyli adekwatnie do potrzeb związanych z realizacją zadań Trybunału (zob. wypowiedź Dyrektora Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego Aleksandry Wójcik, Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 46) z dnia 15 października 2024 r.*, dalej jako: zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 46), s. 17). Z wystąpienia pani dyrektor wynika, że: „Wydatki zaplanowano w wysokości 63 450 tys. zł. Będą one wyższe o 11% w stosunku do wydatków budżetowych zaplanowanych w ustawie

budżetowej na 2024 r. Głównymi przyczynami przewidywanego wzrostu wydatków jest wzrost podstawy wyliczania wynagrodzeń sędziów oraz uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych, których podstawę wynagrodzenia stanowi kwota przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2024 r. ogłoszona komunikatem prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przyczyną wzrostu jest również wypłata należnych świadczeń w związku zakończeniem kadencji dwóch sędziów Trybunału. Na finansowanie uposażeń sędziów Trybunału w stanie spoczynku oraz uposażeń rodzinnych w planie na 2025 r. ujęto wzrost o 22,1% w stosunku do planu finansowego na 2024 r. Spośród 42 świadczeń planowanych do wypłacenia, 36 świadczeń dotyczy sędziów Trybunału w stanie spoczynku, a 6 jest świadczeniami rodzinnymi. Planowana jest również waloryzacja wynagrodzeń pracowników w ustawowej wysokości 4,1% oraz wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego, czyli tzw. trzynastki. W zakresie wydatków majątkowych planowany wzrost nastąpił ze względu na zaistniałą potrzebę zakupu urządzeń do zasilania serwerowego, urządzeń do backupu, czyli tworzenia kopii zapasowej, a także technicznego sprzętu sieciowego. Zaplanowano także modernizację systemu nagłośnienia w salach rozpraw oraz wymianę najstarszego, 14-letniego samochodu osobowego na nowy” (*ibidem*). W dyskusji podniesiono zarzuty pod adresem Trybunału Konstytucyjnego wskazując, że: „obecny Trybunał Konstytucyjny jest instytucją wadliwą. W jej składzie zasiadają osoby nieuprawnione, czyli tzw. dublerzy. Nie jest to tym samym instytucją, o której mowa w Konstytucji Rzeczypospolitej. Trybunał Konstytucyjny z udziałem osób wybranych na miejsca już obsadzone nie jest bowiem sądem zapewniającym niezależność i bezstronność.” (wypowiedź posła Patryka Jaskulskiego, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 46), s. 17 i 18). W trakcie debaty zwrócono także uwagę na spadek liczby orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wypowiedzi posłów Patryka Jaskulskiego i Iwony Karolewskiej, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 46), s. 18). Ostatecznie Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej na rok 2025 w części 06. Trybunał Konstytucyjny.

Przedstawiając budżet Krajowej Rady Sądownictwa Przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa wskazała, że: „Budżet ten jest większy w stosunku do roku 2024 o 6,4%, czyli o kwotę 1668 tys. zł. Założony przez ministra finansów wskaźnik wzrostu budżetu o 4,1% został przekroczony. Stało się tak po pierwsze z uwagi na założony wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej o 5% oraz na wysokość diet na rzecz członków Krajowej Rady Sądownictwa. Ich waloryzacja następuje w oparciu o przepisy innych ustaw. KRS nie

przewiduje jakichś nadzwyczajnych wydatków w przyszłym roku budżetowym. Chciałam jednak zwrócić państwu uwagę, że rok 2025 jest rokiem szczególnym dla funkcjonowania KRS, ponieważ będziemy obchodzić wtedy 35-lecie KRS. (...) Wskazuję w każdym razie, że świadczenia na rzecz osób fizycznych będą wyższe o 7,3% w porównaniu z 2024 r. Kwota na wydatki bieżące będzie o 6,8% wyższa w porównaniu z 2024 r. Wydatki majątkowe będą niższe o 18,7%. Jak wiadomo, fundusz wynagrodzeń wzrośnie o 5%, czyli zgodnie z założeniami ministra finansów.” (wypowiedź Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa Dagmary Pawełczyk-Woickiej, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 46), s. 23). W trakcie dyskusji w odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa także zgłoszono zarzuty natury konstytucyjnej dotyczące wyboru jej członków. W związku z wnioskiem dotyczącym wydania negatywnej opinii wobec planu finansowego tej części budżetowej Przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa stwierdziła, że: „Ten budżet został zaplanowany bardzo skromnie. Obcinanie tego budżetu nie pozwoli więc nam na zaspokojenie podstawowych potrzeb i ciągłości instytucji w ostatnich miesiącach roku.” (*ibidem*, s. 31). Po przeprowadzeniu głosowania, stosunkiem głosów 14 do 5, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej w zakresie części 52. Krajowa Rada Sądownictwa.

W dniu 8 listopada 2024 r. Komisja Finansów Publicznych rozpatrzyła opinię Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 (druk nr 687) m.in. o częściach budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W posiedzeniu udział wzięli przedstawiciele tych instytucji, tj. Aleksandra Wójcik Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego oraz Joanna Kołodziej-Michałowicz Członek Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa, wraz ze współpracownikami. Referując opinię Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka poseł referent wskazał, że w zakresie części budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa opinia ta jest negatywna. Uzasadniając przyjęte stanowisko podniósł, iż: „Nie jest to trybunał wybrany według zasad, o których mowa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał w obecnym, wadliwie powołanym składzie nie zapewnia bezstronności, o czym świadczy na przykład wyrok ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18. Trybunał Konstytucyjny odnotowuje regres w liczbie wydawanych orzeczeń i nie pozostaje apolityczny. Dane pokazują, że efektywność pracy Trybunału w porównaniu do lat ubiegłych znacząco spadła w zakresie wyroków, postanowień, wniosków o zgodność z konstytucją i pytań prawnych.” (wypowiedź posła Krystiana Łuczaka, Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji

Sejmowych. *Pełny zapis przebiegu posiedzenie Komisji Finansów Publicznych (nr 99) z 8 listopada 2024 r.*, dalej jako: zapis przebiegu posiedzenie Komisji Finansów Publicznych (nr 99), s. 4-5). W zakresie części 52. Krajowa Rada Sądownictwa podniesiony został zarzut, iż: „Dyskusja i wnioski z posiedzenia KRS są rozciągnięte w czasie, co powoduje niepotrzebne zwiększenie wydatków i jest nieefektywne finansowo. Wszystkie punkty planu pracy można realizować mniej opieszale, oszczędzając pieniądze podatników. Działania KRS wzbudzają wątpliwości natury konstytucyjnej co do właściwości wyboru 15 dodatkowych sędziów, co zaburza sprawne funkcjonowanie władzy sądowniczej przy nadmiernym wpływie władzy ustawodawczej.” (*ibidem*, s. 5).

W trakcie dyskusji podczas prac Komisji zgłoszono szereg zarzutów zarówno pod adresem Trybunału Konstytucyjnego, jak i Krajowej Rady Sądownictwa. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego zwracano uwagę na niską efektywność oraz problem nieważności wydawanych orzeczeń. Wobec Krajowej Rady Sądownictwa zgłaszano m.in. postulaty optymalizacji wydatków „poprzez intensyfikację prac KRS na poszczególnych sesjach – a nie zwoływanie jak największej liczby posiedzeń w celu zwiększania ilości i wysokości diet.” (wypowiedź posła koreferenta Sławomira Ćwika, Zapis przebiegu posiedzenie Komisji Finansów Publicznych (nr 99) s. 7-8).

Odnosząc się do powyższych zarzutów Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wyraziła stanowisko, iż: „przyczyną wzrostu wydatków, jeśli chodzi o wynagrodzenia, jest podstawa naliczania wynagrodzeń sędziów oraz uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych. Podstawę stanowi kwota przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2024 r. ogłoszona komunikatem prezesa GUS – podobnie jak innych sędziów. Nie jest to wynagrodzenie kształtowane indywidualnie przez Trybunał Konstytucyjny. Jeśli chodzi o wydatki, to pragnę zaznaczyć, że wzrost wydatków, jeśli chodzi o Trybunał Konstytucyjny, wynika z finansowania uposażeń sędziów trybunału w stanie spoczynku, uposażeń rodzinnych. W planie na 2025 r. ujęto wzrost o 22,1% w stosunku do planu finansowego na 2024 r. W liczbie zaplanowanych do wypłaty 42 świadczeń, 36 dotyczy sędziów trybunału w stanie spoczynku, a 6 świadczeń rodzinnych.” (wypowiedź Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego Aleksandry Wójcik, Zapis przebiegu posiedzenie Komisji Finansów Publicznych (nr 99), s. 21). Odpowiadając na pytania posłów Pani Dyrektor wyjaśniła, że średnia płaca podstawowa w 2025 r. dla sędziów i prezesów trybunału, łącznie z wysługą lat, wynosi 49 302,25 zł. Podkreśliła nadto, że Trybunał Konstytucyjny nie planuje wzrostu zatrudnienia. Zatrudnienie jest na tym samym poziomie

i obejmuje 135 pracowników oraz 15 sędziów (*ibidem*, s. 22). Z powoływanej wypowiedzi wynika również, że na budżet Trybunału w dużej mierze składa się finansowanie uposażeń sędziów w stanie spoczynku, którzy otrzymują 75% swego uposażenia (*ibidem*, s. 28).

Odnosząc się do zarzutów pod adresem Krajowej Rady Sądownictwa przedstawicielka tej instytucji wyraziła stanowisko, że budżet został zaplanowany oszczędnie i zgodnie z zasadą efektywności. Zwróciła także uwagę, że wydatki Rady podlegają corocznym kontrolom przeprowadzanym przez Najwyższą Izbę Kontroli, która nie zgłosiła żadnych uwag w odniesieniu do budżetu na poprzedni rok. Z wypowiedzi tej wynika nadto, że Krajowa Rada Sądownictwa nie planuje zwiększenia zatrudnienia, ani istotnych zakupów materiałowych – wydatki w tym zakresie dotyczą tylko urządzeń informatycznych. Wskazując argumenty za uchwaleniem budżetu Rady w proponowanym przez ten organ kształcie Członek Prezydium KRS zwróciła uwagę, że projekt budżetu Krajowej Rady Sądownictwa jest opiniowany przez Komisję Budżetową Krajowej Rady Sądownictwa, której członkami są nie tylko sędziowie, ale również parlamentarzyści. Projekt ten uzyskał pozytywną opinię Komisji Budżetowej (zob. wypowiedź Członka Prezydium KRS Joanny Kołodziej-Michałowicz, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 99), s. 23-24).

W trakcie posiedzenia Komisji Finansów Publicznych, które odbyło się 21 listopada 2024 r. rozpatrzono projekt ustawy budżetowej na rok 2025 w zakresie części tekstowej oraz przeprowadzono głosowanie poprawek. Zgłoszone poprawki dotyczyły m.in. wydatków budżetu państwa w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W zgłoszeniu nr 127 zaproponowano zmniejszenie wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny, dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa o kwotę 10 634 tys. zł. Zmniejszenie dotyczyło grupy wydatków bieżących, przy czym w treści zgłoszenia zaznaczono, że kwota zmniejszenia 10 230 tys. zł dotyczy wydatków osobowych (z tego sędziowie 10 230 tys. zł). Zaproponowano również zmniejszenie wydatków majątkowych o 200 tys. zł. (zob. zestawienie zgłoszonych poprawek, <https://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&10&687>, s. 139).

W ramach tego samego zgłoszenia wniesiono również poprawkę dotyczącą części 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Istotą poprawki było zmniejszenie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa o kwotę 6 011 tys. zł (*ibidem*, s. 141). Uzasadniając powyższe poprawki wskazano, że kwoty wynikające

ze zmniejszeń wydatków tzw. części uprzywilejowanych mają zostać przeznaczone na: zwiększenie dotacji celowej na realizację zadań przez Narodowe Centrum Nauki, zwiększenie dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia, zwiększenie środków na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz na uzupełnienie wydatków na realizację zadań przez komendy wojewódzkie i powiatowe/miejskie Państwowej Straży Pożarnej (*ibidem*, s. 142).

W wyniku przyjęcia powyższych poprawek kwotę wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny obniżono o 10 834 tys. zł (do kwoty 52 616 tys. zł), w tym wydatki bieżące o kwotę 10 634 tys. zł (do kwoty 34 418 tys. zł) i wydatki majątkowe o kwotę 200 tys. zł (do kwoty 653 tys. zł). Obniżenie wydatków dotyczyło kwot zaplanowanych w dziale 751. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa. Kwoty ujęte w dziale 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne nie uległy zmianie. Limit wydatków Krajowej Rady Sądownictwa został zmniejszony o 6 412 tys. zł (do kwoty 21 159 tys. zł). Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zmniejszono o 6 011 tys. zł (do kwoty 917), zaś wydatki bieżące o 401 tys. zł (do kwoty 19 868 tys. zł) (Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2025, druk sejmowy nr 857).

Drugie czytanie projektu ustawy budżetowej na rok 2025 odbyło się na posiedzeniu Sejmu 4 grudnia 2024 r. Sejm nie przyjął wniosku o odrzucenie projektu. W trakcie drugiego czytania zgłoszono 41 poprawek. Poprawka nr 31 dotyczyła zmniejszenia wydatków zaplanowanych w części 83. Rezerwy celowe, poz. 8 – Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej (...) o kwotę 10.834 tys. zł, z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny na naczelne organy sądownictwa (rozdz. 75102), z tego wydatki bieżące jednostek budżetowych o kwotę 10.634 tys. zł oraz wydatki majątkowe o kwotę 200 tys. zł. Istotą poprawki nr 32 było zmniejszenie wydatków w części 83. Rezerwy celowe, poz. 8 – Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej (...) o kwotę 6.412 tys. zł, z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa na Krajową Radę Sądownictwa (rozdz. 75104), z tego wydatki bieżące jednostek budżetowych o kwotę 401 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych o kwotę 6.011 tys. zł). Komisja Finansów Publicznych po rozpatrzeniu wniosku i poprawek na posiedzeniu w dniu 5 grudnia

2024 r. rekomendowała ich odrzucenie (zob. Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 (druk nr 687)). Podczas trzeciego czytania, które odbyło się 6 grudnia 2024 r., Sejm odrzucił wskazane wyżej poprawki.

Na dalszych etapach procedury legislacyjnej nie wprowadzono zmian w zakresie wydatków budżetu państwa w częściach 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Ustawa budżetowa na rok 2025 została uchwalona na 26. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 stycznia 2025 r.

Zarzut niezgodności art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 2 Konstytucji

Zasadniczym celem sądownictwa konstytucyjnego jest ochrona Konstytucji oraz urzeczywistnienie norm, zasad i wartości konstytucyjnych (postanowienie TK z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt P5/07). W polskim systemie prawnym funkcje te sprawuje Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny jest centralnym, konstytucyjnym organem państwa wykonującym, w myśl art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP, władzę sądowniczą. Jednocześnie, jak wynika z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, organ ten nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości (nie wymierza sprawiedliwości), a zatem nie wkracza w sferę kompetencji sądów. Jak wskazuje się w nauce prawa, taka pozycja Trybunału Konstytucyjnego pośród innych organów sądowniczych, może być potencjalnie podstawą do kwestionowania sądowego charakteru tego organu (zob. więcej A. Mączyński, J. Podkowiak, *Komentarz do art. 188 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP, op. cit.*, s. 1131). W doktrynie ugruntowany jest jednak pogląd, zgodnie z którym, Trybunał Konstytucyjny należy uznać za „sąd” w znaczeniu materialnym, gdyż spełnia on kryteria stawiane sądom przez ustawę zasadniczą oraz akty prawa międzynarodowego, m.in.: przysługuje mu typowa dla sądów niezależność; sędziowie wchodzący w jego skład są niezawisli; podejmuje rozstrzygnięcia w trybie typowym dla postępowań sądowych i w formach właściwych dla sądownictwa (*ibidem*). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny różni się zasadniczo od sądów główną funkcją, która została mu powierzona przez ustrojodawcę – jego podstawowym zadaniem, jest bowiem kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, a zatem rozstrzyganie, czy normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami rzędu wyższego, w tym zwłaszcza z Konstytucją RP (L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 422). Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny jest organem określanym mianem „sądu prawa”, a nie „sądu faktów” i w istocie

stanowi część władzy sądowniczej, choć nie jest organem wymiaru sprawiedliwości (Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 105).

W myśl art. 188 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1. Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania hierarchicznej zgodności norm została uregulowana również w innych przepisach Konstytucji. Niemniej, to art. 188 określa tę kompetencję od strony organu właściwego do wykonania określonej czynności konwencjonalnej, podczas gdy pozostałe regulacje normują powyższą materię od strony organu uprawnionego do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *op. cit.*, s. 1134). Konieczność zapewnienia środków finansowych umożliwiających funkcjonowanie i wykonywanie konstytucyjnych zadań przez ten organ powinna być zatem oceniana w świetle przepisu normującego tę kompetencję z perspektywy samego Trybunału, który musi dysponować zapleczem osobowym i materialnym, niezbędnym do realizacji zadań.

W myśl art. 189 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Istotą sporu kompetencyjnego jest rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji stron tego sporu, przy czym kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie ogranicza się do rozstrzygania wyłącznie sporów o kompetencje ustanowione w Konstytucji (zob. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08). Rozstrzyganie sporów jest kompetencją odmienną rodzajowo od kontroli hierarchicznej zgodności norm, choć również wiąże się z oceną legalności działania organów państwa (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 189 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, *op. cit.*, s. 1168). Dopelnieniem art. 188 jest art. 192 Konstytucji, który określa podmioty uprawnione do występowania z wnioskiem o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego. Ponieważ jednak istota podnoszonych zastrzeżeń wobec przepisów ustawy budżetowej na rok 2025 r. dotyczy możliwości wykonywania wskazanej wyżej kompetencji w warunkach wynikających z przyznanego poziomu finansowania Trybunału Konstytucyjnego właściwym wzorcem kontroli jest art. 189 Konstytucji.

W praktyce działalność Trybunału w zakresie wykonywania art. 189 Konstytucji jest dużo bardziej ograniczona, niż wynikająca z art. 188. Podstawowym zadaniem Trybunału jest bez wątpienia kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, a więc rozstrzyganie o tym, czy normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami prawnymi wyższego rzędu (a zwłaszcza z Konstytucją), i w miarę potrzeby eliminowanie norm niezgodnych z systemu obowiązującego prawa (L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 422). Poprzez fakt, że „eliminuje” on *de facto* przepisy niekonstytucyjnych ustaw z systemu obowiązującego prawa, Trybunał określany jest także terminem „negatywnego ustawodawcy”, co jest tylko częściowo zgodne z rzeczywistością. W praktyce bowiem organ ten często interpretuje (współtworzy) Konstytucję i ustawy (*ibidem*). Jest również rzeczą oczywistą, że na całokształt działalności Trybunału składa się zarówno działalność jako organu władzy publicznej pełniącego funkcję ochrony Konstytucji oraz urzeczywistnienia norm, zasad i wartości konstytucyjnych, jak i działalność organizacyjna i administracyjna służąca realizacji funkcji orzeczniczej.

Wyrażona w art. 10 Konstytucji zasada podziału władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie i każda z władz powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94). W przypadku Trybunału Konstytucyjnego owym istotnym atrybutem władzy jest kompetencja do rozstrzygania w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz kompetencja do rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Aby Trybunał mógł prawidłowo wykonywać powyższe konstytucyjne funkcje musi pozostawać w swej działalności niezależny od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Niezależność Trybunału wymaga, by ustawowe regulacje jego struktury i procedury, a także praktyka ich realizacji zapewniały mu rzeczywistą zdolność działania. Wskazana niezależność przejawia się przede wszystkim na płaszczyznach: konstytucyjnej regulacji kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, pozycji ustrojowej i statusu sędziów oraz charakteru i skutków jego orzeczeń (A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188 Konstytucji*, *op. cit.*, s. 1131). W świetle art. 10 Konstytucji relacja pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą opiera się jednak także na ich równowadze, co m.in. oznacza, że władze te muszą ze sobą współpracować (zob. orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93) oraz musi istnieć możliwość prowadzenia między nimi dialogu (wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „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” (wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05).

Art. 219 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Wyłączna kompetencja parlamentu do corocznego uchwalania ustawy budżetowej wynika stąd, że: „ten najważniejszy akt zarządzania finansowego jest traktowany jako akt zwierzchnictwa narodu – akt corocznie odnawianej umowy społecznej, konsumowania suwerenności finansowej w zakresie zarządzania dobrem wspólnym.” (T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawy ustawy budżetowej – nowe pytania czy nowe odpowiedzi na stare pytania*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc, Lublin 2008, s. 215). Z powyższych względów jest rzeczą oczywistą, że w toku prac parlamentarnych mogą być dokonywane zmiany projektu ustawy budżetowej w zakresie części budżetowych odpowiadających organom władzy sądowniczej. Zmiany te mogą również polegać na zmniejszeniu planowanych limitów wydatków. Niemniej wykorzystywanie tej kompetencji nie może prowadzić do oddziaływania na wykonywanie funkcji orzeczniczych poprzez przydzielanie lub odmowę przydzielenia środków publicznych (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część...*, s. 5). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego taką sytuację należałoby ocenić jako naruszenie równowagi między władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą (zob. wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05).

Jak już zaznaczono, w wyniku przyjęcia poprawek do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 kwotę zaplanowanych w tym projekcie wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny obniżono o 10 834 tys. zł (do kwoty 52 616 tys. zł). W ocenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego takie ograniczenie limitu wydatków autoryzowanych w drodze ustawy budżetowej oznacza brak możliwości funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i realizacji przez ten organ konstytucyjnych zadań (zob. Informacja o zawiadomieniu złożonym przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Bogdana Świeczkowskiego, <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/informacja-o-zawiadomieniu-zlozonym-przez-prezesa-trybunalu-konstytucyjnego-bogdana-swieczkowskiego>, dostęp: 19.02.2025). Informacja na temat wielkości wydatków prawnie zdeterminowanych Trybunału Konstytucyjnego oraz skali oszczędności, które są możliwe do

uzyskania w drodze optymalizacji pozostałych wydatków to okoliczności, które mogą zostać precyzyjnie ustalone przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niemniej, sytuację, w której przyznane środki publiczne nie są wystarczające do realizacji konstytucyjnych funkcji Trybunału, nawet po dokonaniu oszczędności w zakresie wydatków elastycznych, należy ocenić jako sprzeczną z przewidzianym przez ustrojodawcę obowiązkiem finansowania przez państwo jego konstytucyjnych organów.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Ustrojodawca przesądził zatem, że Trybunał jest organem, w skład którego wchodzi sędziowie, a więc podkreślił jego przynależność do organów władzy sądowniczej oraz związaną z tym jego odrębność i niezależność od innych władz. Tym samym oddzielił wyraźnie sędziów Trybunału Konstytucyjnego od członków zasiadających w Trybunale Stanu (art. 199 Konstytucji). Ustrojodawca, zagwarantował w ten sposób status ustrojowy sędziego Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ogólnych gwarancji przysługujących sędziom sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, w szczególności nieusuwalność ze stanu sędziowskiego (zob. m.in. wyrok TK z dnia 24 listopada 2021, sygn. akt K 6/21).

W zakresie wyboru sędziów ustrojodawca przewidział wyłączność (monopol) Sejmu i jednocześnie nie określił szczegółowo zasad ani trybu ich wyboru, pozostawiając to ustawodawcy. W konsekwencji kwestie te zostały uregulowane w odpowiednich ustawach, a procedura dotycząca postępowania w sejmie, także w regulaminie tej izby. Należy w tym miejscu podkreślić, że uchwała Sejmu w przedmiocie wyboru sędziów TK nie podlega zewnętrznej kontroli, w szczególności kontroli sądowej, a fakt, iż to Sejm ma wyłączną funkcję kreacyjną sędziów Trybunału, nie oznacza, że izba ma jakieś dalsze kompetencje związane ze statusem sędziego (A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 194 Konstytucji, op. cit.*, s. 1276). Dla przykładu nie można by było uznać, że izba mogłaby zakończyć pełnienie funkcji przez sędziego przed upływem kadencji, a w szczególności odwołać sędziego lub wygasić mu mandat (*ibidem*, s. 1278). Etapem, który wieńczy procedurę wyboru sędziego TK jest złożenie przez niego ślubowania wobec Prezydenta. Jak stanowi art 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422, dalej jako: ustawa o statusie sędziów TK) odmowa jego złożenia jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału. Z kolei zgodnie z art. 5 wskazanej ustawy określa, iż:

„Stosunek służbowy sędziego Trybunału nawiązuje się po złożeniu ślubowania. Sędzia po złożeniu ślubowania stawia się niezwłocznie w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a Prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego”. Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach podkreślał, że ślubowanie jest zdarzeniem wywołującym określone skutki prawne (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 34/15) oraz że: „Dopiero ślubowanie wobec Prezydenta RP jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania danej osoby na stanowisku sędziego TK. Sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków” (wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 1/17).

W przepisach obowiązującej ustawy zasadniczej ustrojodawca jednoznacznie określił liczebność Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z argumentów mającym uzasadnić takie rozwiązanie było poszerzenie zakresu kompetencji sądu konstytucyjnego. Konstytucyjnie określona liczba 15 sędziów ma charakter sztywny, nie jest to liczba ani maksymalna, ani minimalna, co oznacza konieczność każdorazowego uzupełnienia składu Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji opróżnienia urzędu któregoś z sędziów (B. Naleziński, *Komentarz do art. 194, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, SIP Lex/el. 2023). Za naruszające art. 194 ust. 1 oraz sprzeczne z zasadą równowagi władz należy zatem uznać takie oddziaływanie organu władzy ustawodawczej na Trybunał Konstytucyjny, które ogranicza niezależność tego organu poprzez pozbawienie ten organ środków publicznych wystarczających do wypłaty wynagrodzenia i innych należnych świadczeń wszystkim sędziom tworzącym ten konstytucyjny organ.

Art. 195 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten jest wyłącznym źródłem niezawisłości sędziego polskiego sądu konstytucyjnego, a jego konstrukcja legislacyjna i treść normatywna są zbliżone do art. 178 ust. 1 Konstytucji, który jest konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Podobieństwo to nie jest przypadkowe i stanowi konsekwencję przynależności Trybunału Konstytucyjnego do organów władzy sądowniczej i unifikacji wszystkich sędziów w państwie (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *Komentarz do art. 195 Konstytucji, op. cit.*, s. 1291). Niezawisłość sędziowska, w tym niezawisłość sędziów Trybunału, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność od organów (instytucji) pozasądowych;

3) samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Co istotne, niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

Zasada niezawisłości sędziowskiej jest również ściśle powiązana z zasadą niezależności Trybunału Konstytucyjnego wynikającą z art 173 Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno innych organów władzy publicznej, jak i innych podmiotów (por. wyrok TK 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa. Do czynników takich należy również zaliczyć odmowę przyznania ze scentralizowanych zasobów publicznych środków publicznych pochodzących niezbędnych do wykonywania funkcji orzecznich.

Art. 195 ust. 2 Konstytucji stanowi, że sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że kwestia wynagradzania sędziów powinna być postrzegana jako mająca wpływ na ich niezawisłość zarówno w aspekcie uwolnienia ich od nacisków natury materialnej ze strony legislatywy lub egzekutywy, jak i zabezpieczenia ich przed pokusami korupcyjnymi (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 891). Norma wyrażona w art. 195 ust. 2, podobnie jak norma wynikająca z art. 178 ust. 2 stanowi zatem szczególną gwarancję wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, co ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „Najważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy – niejako «automatycznie», bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Istotna jest, oczywiście także sama wysokość wynagrodzenia, które powinno zapewniać bezpieczeństwo sędziemu i jego rodzinie, rekompensować rygorystyczne ograniczenia w podejmowaniu innej działalności zarobkowej oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu sędziego.” (wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12). Tezę, iż wynagrodzenia sędziowskie powinny być

kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość Trybunał Konstytucyjny wyraził również w wyroku z 8 listopada 2023 r., sygn. akt K/23.

Obowiązująca ustawa o statusie sędziów TK rozwija postanowienia konstytucyjne określając zobiektywizowane zasady obliczania wynagrodzeń sędziowskich. Wynagrodzenia te ustalane są bowiem w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270). W myśl art. 16 tego aktu wynagrodzenie zasadnicze sędziego Trybunału stanowi wielokrotność podstawy ustalenia tego wynagrodzenia, z zastosowaniem mnożnika 5,0. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedniego, przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Trybunału w dotychczasowej wysokości. Wynagrodzenie Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału odpowiada wynagrodzeniu zasadniczemu sędziego Trybunału powiększonemu o dodatek funkcyjny ustalany według podstawy, o której mowa w ust. 2, z zastosowaniem mnożnika, odpowiednio: 1,2 oraz 0,8. Zgodnie z treścią ustawy o statusie sędziów TK sędziom Trybunału stale zamieszkałym poza m.st. Warszawą przysługuje ponadto bezpłatne zakwaterowanie w m.st. Warszawie oraz zwrot kosztów przejazdu i dodatek z tytułu rozłąki z rodziną na zasadach określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 26 ust. 2a ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2142 i 2203 oraz z 2018 r. poz. 106, 650 i 1000).

Zarówno w doktrynie prawa finansowego jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego bezdyskusyjne jest stanowisko, że ustawa budżetowa stanowi akt zarządzania gospodarką finansową państwa, nie będąc w zakresie treści planistycznych zbiorem norm prawnych o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, lecz zbiorem norm i konkretnym (kwotowym) charakterze i czasowym zakresie (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 21, zob. także. A. Bałaban, *Prawny charakter i funkcje ustawy budżetowej*, [w:] *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, red. G. Kryszewski, E. Zwierzchowski, „Temida”, Białystok 1996, s.76-84; T. Augustyniak-Górna, *Definicja legalna budżetu państwa*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 71-81; J. Oniszczyk, *Zasada odrębności materii ustawy budżetowej*, „Głosa” 1996, nr 4, s. 10-12; G. Kowalski, *Differentia specifica ustawy budżetowej według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Roczniki Wydziału

Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2005, t. I, z. 1, s. 131; W. Nykiel, *Charakter prawny ustawy budżetowej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Czynić postęp w prawie: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Birucie Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, red. W. Robaczyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 477-487; G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 96). Powszechnie akceptowana jest również teza, iż zamieszczone w budżecie dochody i wydatki państwa nie stanowią samoistnej podstawy roszczeń osób trzecich względem Skarbu Państwa, ani Skarbu Państwa wobec tych osób, lecz są podstawą egzekwowania obowiązku ich wykonania przez władze, organy i inne struktury wewnętrzne państwa (zob. W. Nykiel, *Budżet a normy prawa podatkowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2021, t. CXVIII, s. 49; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex 2011, Komentarz do art. 109; C. Kosikowski, *Glosa do orzeczenia z 22 VI 1993, K 1/93*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 10, s. 110; E. Chojna-Duch, *Charakter prawny ustawy budżetowej (Uwagi na tle wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 7, s. 44). W świetle art. 219 ust. 1 Konstytucji budżet państwa jest zatem: „planem finansowym, któremu Konstytucja, ze względu na jego znaczenie dla funkcjonowania państwa, nakazuje nadać formę ustawy” (postanowienie TK z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. akt K 16/06), a sama ustawa budżetowa ma charakter formalny i systemowo odrębny ponieważ jej treść materialną tworzą nomy planowe, skonkretyzowane czasowo i kwotowo, a nie normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (zob. J. Głuchowski, *Uchwalania budżetu państwa*, Warszawa 1997, s. 28). Moc wiążąca zawartych w ustawach budżetowych norm planistycznych ma odmienny charakter od mocy obowiązującej innych ustaw. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że przewidziane w ustawie budżetowej treści planistyczne wiążą adresatów – wykonawców tego planu, upoważniając ich a zarazem zobowiązując do zarządzania finansowego. Zarządzanie to realizowane jest poprzez gromadzenie dochodów oraz dokonywanie wydatków zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w ustawie budżetowej (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny...*, s. 219). Pobieranie i gromadzenie dochodów musi być przy tym zgodne z odrębnymi ustawami co wprost wynika z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP. To oznacza, że ustawa budżetowa przesądza o dochodach w oparciu o istniejący stan prawny (zob. postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego także ustalając wydatki ustawa budżetowa „nie może znosić ani modyfikować tych zobowiązań państwa, które ciążyą na nim i są konsekwencją obowiązywania innych ustaw, musi bowiem skutki finansowe z tych ustaw wynikające uwzględniać (zasada *rebus sic stantibus*)” (*ibidem*). Skoro konsekwencją

formalnego charakteru ustawy budżetowej jest niezdolność tego aktu do modyfikowania prawa pozytywnego to oczywiste jest, że w zakresie wydatków prawnie zdeterminowanych zasadą działania ustawodawcy budżetowego jest wykonywanie unormowań zawartych w ustawach szczegółowych (zob. wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/06).

Termin wydatki prawnie zdeterminowane (sztywne) nie jest używany jednolicie w piśmiennictwie prawnofinansowym. Niemniej dominuje stanowisko, że wydatki sztywne budżetu państwa to synonim wydatków prawnie zdeterminowanych, czyli tej części wydatków publicznych, do których ponoszenia państwo jest zobowiązane na podstawie przepisów prawa krajowego lub międzynarodowego, a także umów lub wyroków sądowych (zob. E. Ruśkowski, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 4, s. 11). Co istotne w kontekście podnoszonych w treści niniejszego wniosku zarzutów, tradycyjnie do tej kategorii wydatków zalicza się m.in. wydatki na urzędy naczelných organów władzy państwowej (*ibidem*). W doktrynie prawa finansowego pojęcie wydatków prawnie zdeterminowanych używane jest również dla oznaczenia: „tej części środków finansowych pochodzących ze scentralizowanych zasobów publicznych, których wysokość, czas i tryb finansowania są tak określone, że wyłącza to całkowicie lub w znaczącej części swobodę decyzyjną (polityczną) organu władzy publicznej, upoważnionego do reprezentowania tego podmiotu publicznego w zakresie wykonywania suwerenności (samodzielności) finansowej w aspekcie polityki wydatkowej” (T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2007, s. 279).

Zasady obliczania i wypłacania kwot wynagrodzeń przysługującym sędziom Trybunału Konstytucyjnego zostały określone w przepisach ustawy o statusie sędziów TK, a zatem wydatki budżetowe na ten cel mają charakter wydatków prawnie zdeterminowanych (sztywnych). Oznacza to, że państwo jest obowiązane do ich ponoszenia a swoboda polityczna organu upoważnionego do decydowania o wydatkach państwa poprzez ich ustalenie w treści ustawy budżetowej jest w tym zakresie wyłączona. W sferze tzw. wydatków prawnie zdeterminowanych zasadą działania ustawodawcy budżetowego jest zatem wykonywanie unormowań zawartych w ustawach zwykłych (zob. wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01). Co do zasady odzyskanie suwerenności (samodzielności) wydatkowej może nastąpić tylko w drodze uchylecia lub zmiany przepisów, które je kreują (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja...*, s. 279). Niemniej,

w przypadku wydatków na wynagrodzenia sędziów ta kompetencja organu władzy ustawodawczej również podlega ograniczeniu. Powyższa teza wynika stąd, że określony w akcie rangi ustawowej sposób określenia sposobu ustalania tych wynagrodzeń stanowi rozwinięcie postanowień art. 195 ust. 2 Konstytucji, a przepisy ustalające zobiektywizowane zasady obliczania wynagrodzeń sędziowskich stanowią warunek prawidłowego działania władzy sądowniczej, które z kolei jest warunkiem urzeczywistnienia rządów prawa (zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12).

Na tle powyższych uwag nie budzi wątpliwości twierdzenie, że kwota wydatków określonych w treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej musi być zaplanowana w takiej wysokości, która zapewnia wypłatę określonych ustawowo wynagrodzeń. Skoro zobowiązanie państwa do zapewnienia sędziom Trybunału Konstytucyjnego wynagrodzenia spełniającego określone warunki wynika wprost z art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej, to wynikające z ustawy budżetowej skonkretyzowane upoważnienia a jednocześnie nakazy zarządzania przez finanse muszą temu zobowiązaniu odpowiadać. W przeciwnym wypadku ustawa budżetowa nie może być postrzegana jako rzeczywista podstawa prowadzenia gospodarki państwa, lecz stanowi akt pozorny, nieodpowiadający cechom określonym w art. 219 ust. 1 Konstytucji. Uchwalenie ustawy budżetowej, której zakres skonkretyzowanych upoważnień nie pozwala na wypłatę odrębnie określonych kwot wynagrodzeń, z jednoczesnym przyznaniem adresatom tych norm roszczenia w sensie formalnym o ich wypłatę oznacza, że w systemie prawa obowiązują normy sprzeczne. Dysponent środków budżetowych realizując normę ustawy o statusie sędziego TK przekroczyłby bowiem normę ustawy budżetowej. Funkcjonowanie takich norm musi być zatem oceniane jako godzące w spójność systemu prawnego, jak również sprzeczne z celami samego prawa wynikającymi z jego natury i określonymi przez wewnętrzną moralność prawa.

Zasady klasyfikacji budżetowej znajdujące wyraz w konstrukcji załącznika nr 2 do ustawy budżetowej przesądzają o tym, że kategoria wydatków na wynagrodzenia osobowe, w tym na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie jest wyodrębniona w płaszczyźnie ustawowej. Sprzeczność ustawy budżetowej w zakresie obejmującym wydatki Trybunału Konstytucyjnego z art. 195 ust. 2 Konstytucji musi być zatem oceniana z perspektywy całkowitej kwoty wydatków zaplanowanych w części 06. Trybunał Konstytucyjny, z uwzględnieniem możliwości dokonywania przez dysponentów części budżetowych przeniesień planowanych wydatków.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny budzi poważne

zastrzeżenia co do zgodności z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 2 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa z art. 10, art. 186 i art. 179 w związku z art. 187 Konstytucji

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym, którego status został określony w art. 186–187 Konstytucji. W doktrynie przyjmuje się, że powołanie szczególnego organu państwowego, reprezentującego władzę sądowniczą jest ważną gwarancją niezależności sądownictwa. Organ taki ma bowiem równoważyć kompetencje, które tradycyjnie przysługują władzy wykonawczej (np. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, „Przegląd Sądowy” 1994, z. 5, s. 13-18). Jakkolwiek charakter ustrojowy Krajowej Rady Sądownictwa jest rozbieżnie oceniany w doktrynie i w judykaturze, bezspornie wskazuje się, iż jest to odrębny konstytucyjny kolegialny organ państwa (np. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 514). Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażane jest stanowisko, że Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielny, centralnym organem państwa, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (np. wyroki z 15 grudnia 1999 r. sygn. akt P 6/99, 18 lipca 2007 r. sygn. akt K 25/07, 28 listopada 2007 r. sygn. akt K 39/07, 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt K 40/07 czy 24 maja 2008 r. sygn. akt SK 57/06). Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto w wyroku w sprawie o sygn. akt K 12/18, iż: „KRS jest organem strukturalnie umiejscowionym pomiędzy władzami, co warunkuje rolę KRS jako organu stanowiącego instrument realizacji konstytucyjnej zasady równowagi między trzema władzami, a także forum współpracy i równoważenia się władz (por. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU nr A/2017, poz. 48)”.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej; 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych; 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Zakres działania Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wiele zadań o państwowym charakterze. Zgodnie

z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, organ ten stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zadanie to realizuje w szczególności:

- 1) rozpatrując i oceniając kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiskach sędziów w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych i na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych oraz przedstawiając Prezydentowi RP wnioski o powołanie tych sędziów i asesorów,
- 2) rozpatrując wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i wystąpienia ich o powrót na stanowisko sędziowskie,
- 3) wyrażając opinie w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego albo sądu wojskowego,
- 4) uchwalając zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i czuwając nad ich przestrzeganiem,
- 5) wypowiadając się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej,
- 6) opiniując projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów,
- 7) wyrażając stanowisko w sprawach dotyczących sądów, sędziów i asesorów sądowych, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego,
- 8) podejmując uchwały w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W myśl art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Oznacza to, iż Krajowa Rada Sądownictwa ma za zadanie czuwać nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym, w związku z czym musi mieć zapewniony udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się naruszeń powyższych wartości. Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 5/17, iż niezależność sądów i niezawisłość sędziów mają charakter funkcjonalny – są gwarancją umożliwiającą władzy sądowniczej realizowanie celów jej wyodrębnienia. Wartości te są więc ściśle związane z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że zadaniem Krajowej

Rady Sądownictwa jest gwarantowanie realizacji zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji, w szczególności w zakresie urzeczywistniania tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej. Konstytucyjny charakter oraz zakres zadań Krajowej Rady Sądownictwa powoduje, iż organ ten musi posiadać odpowiednie gwarancje niezależności w wykonywaniu swoich funkcji, a temu też właśnie służą właściwe gwarancje finansowe na wykonywanie zadań.

Artykuł 179 Konstytucji określa, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Przepis ten ukształtował powoływanie sędziów w Polsce jako prezydencką prerogatywę, co oznacza, że akt powołania przez Prezydenta RP nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i w konsekwencji pozostawia Prezydentowi RP dużą samodzielność w dokonywaniu nominacji. Niemniej wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie określonej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest nieodzownym elementem służącym zapoczątkowaniu tej procedury (zob. m.in. wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09). W doktrynie podkreśla się, że: „[w]niosek Krajowej Rady Sądownictwa jest nie tylko konieczny, lecz także ma charakter konstytutywny, ponieważ dopiero wystąpienie z nim do Prezydenta uruchamia jego kompetencję do powołania danej osoby na urząd sędziego. [...] rozwiązanie to jest wyrazem założenia, że przy powołaniu na urząd sędziego niezbędne jest współdziałanie dwóch konstytucyjnych organów, z których żaden odrębnie nie może spowodować, aby określona osoba została powołana na urząd sędziego” (K. Weitz, *Komentarz do art. 179 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, Tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1043).

Nadanie Krajowej Radzie Sądownictwa statusu odrębnego konstytucyjnego organu państwa oraz powierzenie temu organowi funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oznacza zobowiązanie państwa do zapewnienia temu organowi takiej części środków finansowych pochodzących ze scentralizowanych zasobów publicznych, która jest niezbędna dla realizacji powyższej funkcji. W odniesieniu do tej kategorii wydatków swoboda polityczna parlamentu w kształtowaniu wydatków państwa podlega zatem ograniczeniu w tym sensie, że wykonywanie kompetencji przez władzę ustawodawczą nie może niweczyć możliwości realizacji funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Należy również zauważyć, że w świetle ustawy o KRS członkom Rady przysługują określone świadczenia. Wysokość tych świadczeń jest ściśle ustalona co oznacza, że wydatki na ich pokrycie stanowią wydatki prawnie zdeterminowane. Zgodnie z art. 26

ustawy o Krajowej Rady Sądownictwa Członkowie Rady w związku z pełnieniem obowiązków w Radzie otrzymują diety za każdy dzień udziału w posiedzeniach plenarnych i innych pracach Rady oraz zwrot kosztów podróży i zakwaterowania. Diety obliczane są w wysokości 20% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Z kolei zwrot kosztów podróży ustalany jest zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 77⁵ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 oraz z 2024 r. poz. 878) według zasad obowiązujących przy podróżach służbowych na obszarze kraju. Ustawa o KRS stanowi nadto, że organ zapewnia warunki działania rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów wojskowych (art. 27 ust. 1).

Jak już zaznaczono, w drodze przyjętych poprawek w trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie limit wydatków Krajowej Rady Sądownictwa został zmniejszony o 6 412 tys. zł (do kwoty 21 159 tys. zł). Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zmniejszono o 6 011 tys. zł (do kwoty 917), zaś wydatki bieżące o 401 tys. zł (do kwoty 19 868 tys. zł). W ocenie Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa przyjęte w ustawie budżetowej obniżenie wydatków o kwotę 6 412 tys. zł, w tym w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych, oznacza likwidację całości kwot przeznaczonych na diety członków Rady, zwrot kosztów podróży i zakwaterowania. Zmniejszenie limitu wydatków oznacza również brak środków na należności z tytułu zwrotu kosztów podróży i zakwaterowania należnych osobom delegowanym do pełnienia czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa (pismo Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 5 lutego 2025 r., które wpłynęło do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 lutego 2025 r., L.dz. RPW/7378/2025, s. 1). Z pisma przedłożonego przez Przewodniczącą Rady wynika, że łączna wysokość wydatków Krajowej Rady Sądownictwa z tytułu wymienionych wyżej kosztów wyniosła w ubiegłym roku budżetowym 5 676 643,59 zł. Kwota dokonanej przez Sejm redukcji przewyższa tę wartość, podczas gdy zakres innych niezbędnych wydatków Rady, w tym na utrzymanie, czynsze, energię, ogrzewanie, ochronę, utrzymanie oprogramowania, remonty i naprawy, materiały budowlane i inne, nie pozwoli w bieżącym roku budżetowym na wypracowanie oszczędności większych niż 1 830 000. W konsekwencji Rada nie będzie w stanie regulować na bieżąco należności przysługujących członkom Rady, co doprowadzi do powstania wymagalnych wierzytelności i dodatkowych obciążeń budżetowych związanych z odsetkami za opóźnienie i kosztami sądowego dochodzenia roszczeń (*ibidem*, s. 1-2). W treści

pisma wyrażono stanowisko, że: „istotne zmniejszenie przyznanych środków uniemożliwia Krajowej Radzie Sądownictwa finansowanie jej prac stanowiących wykonanie konstytucyjnych i ustawowych kompetencji i obowiązków, w warunkach, w których po pierwsze nie doszło do jakichkolwiek ich zmiany w stosunku do dotychczasowego stanu rzeczy (stan prawny nie uległ zmianie), a po drugie – w których poziom bieżącego obciążenia Rady sprawami do rozpoznania determinuje potrzebę utrzymania dotychczasowego rytmu posiedzeń Rady i generuje porównywalny z dotychczasowym zakres prac członków na jej rzecz” (*ibidem*, s. 2). Przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa zwróciła nadto uwagę, że organ ten prowadzi obecnie kilkanaście konkursów na wolne stanowiska sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych z udziałem kilkudziesięciu kandydatów, jak również rozpoznaje na bieżąco wnioski sędziów o zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, oraz o przeniesienie w stan spoczynku. Rada opiniuje również projekty aktów prawnych, jak również wypełnia pozostałe zadania z zakresu stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (*ibidem*, s. 2). Przedstawione informacje uzasadniają twierdzenie, że zmniejszony w toku postępowania legislacyjnego limit wydatków zaplanowanych w części budżetowej 52. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest wystarczający dla funkcjonowania tego organu oraz realizacji powierzonych mu konstytucyjnie funkcji.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 10, art. 186 i art. 179 w związku z art. 187 Konstytucji.

Zważywszy na charakter podniesionych w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny oraz art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63) w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

