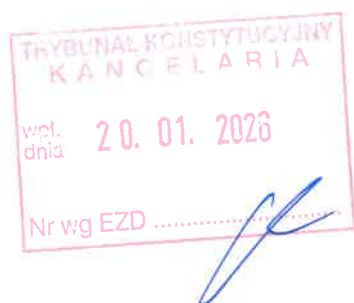




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 20 stycznia 2026 r.



**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

## **W N I O S E K**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, mając na względzie rolę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnika Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wnoszę o stwierdzenie, że:

- I. art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny - ustawy budżetowej na rok 2026 z dnia 9 stycznia 2026 r. (dalej jako: ustawa budżetowa na rok 2026 lub ustawa budżetowa) - jest niezgodny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 195 ust. 2 Konstytucji;**
- II. art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa - ustawy budżetowej na rok 2026 - jest niezgodny z art. 10, art. 179 i art. 186 Konstytucji;**
- III.**
  - 1) art. 1 ust. 2 oraz ust. 5 ustawy budżetowej na rok 2026 w zakresie, w jakim zezwala na zaciąganie zobowiązań finansowych państwa oraz realizację wydatków skutkujących przekroczeniem, przez państwowy dług publiczny, ustalany zgodnie z rzeczywistym ekonomicznym obciążeniem sektora finansów publicznych (metodyka ESA2010), wartości 3/5 rocznego produktu krajowego brutto,**  
**oraz**

- 2) **art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej jako: ustawa o finansach publicznych) w zakresie, w jakim określając tytuły zobowiązań sektora finansów publicznych, które obejmuje państwowy dług publiczny, pomija zobowiązania zaciągnięte przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego, których spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa,**
- są niezgodne z art. 216 ust. 5 w związku z art. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE

W dniu 13 stycznia 2026 r. Marszałek Sejmu, na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę budżetową na rok 2026 z dnia 9 stycznia 2026 r., która wpłynęła do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 13 stycznia 2025 r. 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. Ustawa budżetowa, jako publiczny akt zarządzania finansami publicznymi, zawarty w niej budżet w sensie materialnym, a także stałość i powtarzalność oraz wyłączność takiego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej państwa, stanowią wartości konstytucyjnie chronione (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Ustrojowe i konstytucyjne prawo finansowe. Definicje instytucji. Komentarze*, Warszawa 2025, s. 221). Ustawa budżetowa, jako jeden z najważniejszych aktów politycznych państwa odzwierciedla także przewidywany stan gospodarki oraz preferencje polityczne władzy ustawodawczej, a w odpowiednim zakresie również i wykonawczej w danym roku. Jest zatem także aktem polityki finansowej państwa na dany rok (zob. postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00, OTK 2001, nr 6, poz. 167).

Z treści uzasadnienia do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2026 wynika, że w ocenie Rady Ministrów akt ten: „odpowiada na obecne bezprecedensowe wyzwania geopolityczne i rozwojowe Polski, jednocześnie zapewnia utrzymanie stabilności finansów

publicznych oraz wsparcie kluczowych inwestycji i programów społecznych. Przewiduje przynoszące korzyści dla rozwoju gospodarczego, środki dla inwestycji w bezpieczeństwo, ochronę zdrowia, energetykę, infrastrukturę drogową i kolejową, transformację cyfrową i energetyczną” (Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2026, druk sejmowy nr 1749, 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 2025 r. poz. 1483, 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. Tyniewicz, 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 wprawdzie 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 stanowi bowiem zbiór upoważnień do dokonywania wydatków, z których każde upoważnienie częściowe 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).

W zakresie wydatków projekt ustawy budżetowej na rok 2026 został przygotowany z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2026, druk sejmowy nr 1749, s. 71). W myśl art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych ujęte w budżecie państwa wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Limit wydatków ustalony w przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 wynosił 918.940.000 tys. zł i był niższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2025 o 2.678.215 tys. zł, tj. o 0,3% (*ibidem*). W trakcie prac parlamentarnych limit ten nie uległ zmianie. Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu przedłożonej ustawy po stronie wydatkowej budżetu państwa zabezpieczono niezbędne środki zarówno na kontynuację dotychczasowych działań, jak również na realizację nowych. Zabezpieczono środki m.in. na ochronę zdrowia (247,8 mld zł) oraz obronę narodową (200,1 mld zł). Ponadto w kwocie wydatków budżetu państwa uwzględniono: (1) zwiększone o 14,5 mld zł koszty obsługi długu Skarbu Państwa w kwocie 90 mld zł; (2) waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2026 r., w tym świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy oraz sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku w łącznej kwocie ok. 22 mld zł; (3) środki na finansowanie świadczeń w ramach programu „Aktywny rodzic” w kwocie 6 mld zł; (4) wzrost o 3% kwoty bazowej dla wynagrodzeń nauczycieli; (5) podwyżkę wynagrodzeń, w tym kwot bazowych o 3% dla pracowników państwowej sfery budżetowej (łącznie koszt podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi to około 3,4 mld zł); (6) koszty tzw. wakacji składkowych (niewpłacone

składki są finansowane z budżetu państwa w ramach dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych); (7) koszty wypłaty tzw. renty wdowiej; (8) podwyższenie kwoty zasiłku pogrzebowego do wysokości 7000 zł. Ponadto w budżecie państwa na 2026 r. zabezpieczono niezbędne środki na kontynuację działań z zakresu polityki społeczno-gospodarczej, w tym w szczególności na: (1) finansowanie Programu „Rodzina 800+”; (2) sfinansowanie wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. 13. emerytury) oraz kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. 14. emerytury); (3) sfinansowanie zadań drogowych i kolejowych realizowanych w ramach programów wieloletnich w kwocie ok. 13,7 mld zł; (4) wypłatę świadczenia wspierającego przysługującego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym; (5) sfinansowanie składek na ubezpieczenie społeczne, w tym za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich w kwocie ok. 4,8 mld zł; (6) finansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w kwocie ok. 5,5 mld zł; (7) finansowanie zadań w obszarze mieszkalnictwa w kwocie ok. 6,7 mld zł; (8) finansowanie innych programów z zakresu wsparcia rodziny, w tym m.in.: „Dobry start”, „Za życiem”, „Aktywny Maluch” oraz „Mama 4+”.

W budżecie zabezpieczono także 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, dopłaty do paliwa rolniczego, program wieloletni „Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim” oraz inwestycje w ramach KPO.

Z uwagi na powyższe okoliczności, w dniu 20 stycznia 2026 r. podjąłem decyzję o podpisaniu ustawy i przekazaniu jej do publikacji w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomimo tego, że założenia i cele jakie legły u podstaw uchwalonej ustawy 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 2026 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 2026 w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz części 52. Krajowa Rada Sądownictwa**

W art. 1 ust. 2 uchwalonej ustawy budżetowej na rok 2026 określono łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa w wysokości 918 940 000 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 2025 r. poz. 1185) 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.). Podziałki klasyfikacji budżetowej jakimi są paragrafy wydatków są uwzględniane w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych, nie są natomiast stosowane w konstrukcji załączników do ustawy budżetowej.

W treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2026, w części 06. Trybunał Konstytucyjny, wyodrębnił dwa działy klasyfikacji budżetowej. W ramach działu 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa uwzględniono rozdział 75102. Naczelné 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**

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „Gospodarka finansowa struktur władzy sądowniczej w świetle polskiej Konstytucji mieści się w pojęciu gospodarki budżetowej. Organy władzy sądowniczej i towarzyszące im struktury organizacyjne są w całości utrzymywane z budżetu i obowiązane są odprowadzać do budżetu państwa wszelkie wpływy uzyskiwane z ich działalności, np. w postaci opłat sądowych. Zasadniczą formą organizacyjną prowadzenia ich działalności są jednostki budżetowe. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy oraz wykonywanie funkcji orzeczniczej przez Trybunał Konstytucyjny to w świetle Konstytucji podstawowe funkcje państwa, które jako takie powinny być finansowane ze środków publicznych. Z natury rzeczy zatem wysokość wydatków państwa przeznaczonych na finansowanie władzy sądowniczej nie jest i nie może być zależna od wielkości dochodów, jakie ta władza jest w stanie zgromadzić w trakcie prowadzonej działalności orzeczniczej” (wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 114). Podmioty władzy sądowniczej są – podobnie jak inne państwowe jednostki budżetowe – objęte reżimem prawnym wynikającym z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. W pewnym zakresie, np. podziału kompetencji budżetowych w Trybunale Konstytucyjnym, przepisy ustaw odrębnych przewidują jednak częściowo odmienne rozwiązania prawne. Należy również podkreślić, że w ocenie Trybunału pomimo tego, że Konstytucja nie zawiera żadnych postanowień bezpośrednio odnoszących się do kompetencji sądów i trybunałów w sprawach gospodarki finansowej tych organów, pewne gwarancje w tej kwestii wynikać mogą ze sformułowanej w art. 173 zasady niezależności sądów i trybunałów (*ibidem*). „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” (*ibidem*).

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). Przywilej ten wywodzi się z tradycji polegającej na uchwalaniu wydatków na utrzymanie dworu panującego w wysokości przez niego zaproponowanej (zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, wyd. IV, SIP Lex/el. 2008). Współcześnie celem tej instytucji jest 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). Należy również zauważyć, że nie jest to rozwiązanie nowe, bowiem analogiczne przepisy zawierały również ustawa o finansach publicznych z 1998 r., ustawa o finansach publicznych z 2005 r. oraz ustawa – Prawo budżetowe (art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2003 r. Nr 15,

poz. 148 oraz art. 121 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz.U. 2005 Nr 249, poz. 2104, z późn. zm., art. 31 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z późn. zm.).

Katalog podmiotów art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych od lat budzi liczne zastrzeżenia (zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, wyd. IV, SIP Lex/el. 2008; 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, a zatem organu wewnętrznego Trybunału. Z kolei art. 14 ust. 1 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 (art. 14 ust. 2 ustawy o TK).

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 Przewodniczącą 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).

„Ustrojodawca polski uznał, że charakter władzy ustawodawczej powoduje, iż ma ona demokratyczny mandat do decydowania o przeznaczeniu środków publicznych pochodzących z obciążeń daninami obywateli” (wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 114). To oznacza, że zakaz korygowania wielkości dochodów i wydatków podmiotów cieszących się tzw. autonomią budżetową dotyczy wyłącznie rządowego etapu 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.

Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25 (OTK-A 2025, poz. 51). W orzeczeniu tym Trybunał

wskazał, że: „autonomia budżetowa stanowi pewnego rodzaju kompromis w pogodzeniu wartości konstytucyjnych – jedności formalnej budżetu, demokratycznej autoryzacji planu finansowego państwa oraz umożliwienia sprawnej realizacji zadań przez odrębne od władzy ustawodawczej oraz administracji rządowej organy konstytucyjne”. W ocenie Trybunału: „[t]zw. autonomia budżetowa, czyli instytucja uregulowana w art. 139 ust. 2 u.f.p. nie jest wartością konstytucyjną samą w sobie. Szczególnie że przepis ten nie odnosi się tylko do planów finansowych organów konstytucyjnych, lecz także do organów, które działają jedynie na podstawie ustawowej. Jednakże, autonomia budżetowa odgrywa istotną rolę w ochronie innych konstytucyjnych wartości – przede wszystkim w kontekście zasady podziału i równoważenia się władz wynikającej z art. 10 Konstytucji. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada podziału i równoważenia się władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki (patrz np. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Autonomia budżetowa ogranicza bezpośrednio możliwość wpływania władzy wykonawczej (rządu) na plany finansowe jednostek od niej odrębnych. W kontekście art. 10 ustawy zasadniczej jest ona szczególnie istotna dla działania organów wymienionych w Konstytucji, które nie wchodzą w skład administracji rządowej” (wyrok TK z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25).

### **Przebieg procesu legislacyjnego**

Projekt ustawy budżetowej na rok 2026 został wniesiony do Sejmu zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, w terminie 30 września 2025 r. (druk sejmowy nr 1749). Łączną kwotę wydatków budżetu państwa ustalono w wysokości 918 940 000 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 76 445 tys. zł, z czego 57 015 tys. zł ujęto w dziale 751. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa, natomiast 19 430 tys. zł w dziale 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 23 319 tys. zł, w tym 3 889 tys. zł w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa oraz 19 430 tys. zł w rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia

rodzinne. W grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych ujęto kwotę 51 966 tys. zł, zaś w grupie wydatków majątkowych kwotę 1 160 tys. zł. Co oczywiste, zarówno wydatki bieżące jak i majątkowe zostały zaplanowane wyłącznie w ramach rozdziału 75102. Naczelnie organy sądownictwa.

W przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 wydatki w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa zaplanowano w wysokości 34 389 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 12 638 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych zaplanowano w kwocie 21 366 tys. zł, zaś wydatki majątkowe w kwocie 385 tys. zł.

Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej na rok 2026 odbyło się na posiedzeniu Sejmu 9 października 2025 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, z późn. zm.) 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 23 października 2025 r. rozpatrzyła rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2026 m.in. w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W posiedzeniu Komisji udział wzięli m.in. Bogdan Świączkowski Prezes Trybunału Konstytucyjnego wraz ze współpracownikami oraz Stanisław Zdun Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wraz ze współpracownikami. Przedstawiając podstawowe założenia projektu dochodów i wydatków Trybunału Konstytucyjnego na rok 2026 Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazał co następuje: „Chcę powiedzieć jedno, że na skutek moim zdaniem przestępczych działań Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Trybunał Konstytucyjny w budżecie 2025 r. został pozbawiony 10 000 tys. zł na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku czego powstał szereg roszczeń pracowniczych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zaplanowany wzrost wydatków na rok 2026 w szczególności spowodowany jest właśnie koniecznością uregulowania tych roszczeń finansowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Proszę pamiętać, że prezes Trybunału Konstytucyjnego jest także pracodawcą i ma obowiązki wynikające z przepisów prawa. Są to roszczenia wymagalne, część

sędziów Trybunału Konstytucyjnego od maja, a wszyscy od sierpnia nie otrzymują wynagrodzeń. Nie zdecydowałem się na podjęcie działań drastycznych, czyli zabrania środków finansowych sędziom w stanie spoczynku, chociaż to rozważałem, ale wraz z sędziami stwierdziliśmy, że na bezprawie polskiego parlamentu nie możemy reagować bezprawiem w stosunku do naszych kolegów sędziów z Trybunału Konstytucyjnego” (zob. wypowiedź Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Bogdana Świączkowskiego, Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104) z dnia 23 października 2025 r.*, dalej jako: zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 16). Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyraził również następujące stanowisko: „Panie przewodniczący, chcieliśmy doprowadzić do tego, aby zgodnie z przepisami prawa minister finansów lub też prezes Rady Ministrów Donald Tusk z rezerwy ogólnej lub z rezerwy celowej przeznaczył środki finansowe na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy zostali legalnie wybrani na tych sędziów i pełnią obowiązki w Trybunale Konstytucyjnym. Niestety minister finansów odmówił tych środków finansowych, powołując się na decyzję państwa parlamentarzystów o tym, że te środki finansowe na wynagrodzenia sędziów nie zostaną przyznane. To ewenement w skali światowej. Prezesi Trybunału Konstytucyjnego Unii Europejskiej nie mogli uwierzyć w to, co państwo zrobiliście w zeszłym roku. W związku z powyższym zobligowany przepisami prawa, konstytucji przede wszystkim, ale także jako pracodawca w Trybunale Konstytucyjnym jestem zobowiązany zapewnić środki finansowe na zaległe wynagrodzenia sędziów trybunału i dlatego został zaplanowany tak znaczący wzrost wydatków w sferze dotyczącej wynagrodzeń. Udało nam się zaoszczędzić bardzo wiele pieniędzy w tegorocznym budżecie, rezygnując z jakiegokolwiek inwestycji, remontów i zakupów, ale te rzeczy oczywiście przenieśliśmy na kolejny rok. W związku z powyższym taki jest plan budżetowy. Dlaczego planujemy zatrudnić 8 nowych asystentów? Szanowni państwo, taka była dotychczas zasada, że w przypadku, kiedy pojawiają się nowi sędziowie w Trybunale Konstytucyjnym, to każdy z tych nowych sędziów ma prawo do zatrudnienia asystenta, co do którego ma zaufanie i przekonanie, że ten asystent będzie dla niego najlepszym współpracownikiem. Z uwagi na to, że w przyszłym roku, jeżeli tak się stanie, a słyszę z mediów, że z ust parlamentarzystów padają takie zapowiedzi, że wybranych zostanie łącznie 8 sędziów Trybunału Konstytucyjnego... W związku z powyższym zaplanowaliśmy, że dla każdego z tych sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinna być możliwość zatrudnienia takiej osoby i takiego prawnika, co do którego będą mieć przekonanie, że to będzie osoba godna ich zaufania z uwagi na najwyższe kryteria prawnicze. Zaplanowaliśmy też inne wydatki inwestycyjne

czy remontowe z uwagi na fakt, że w tym roku nic nie mogliśmy w tym zakresie przeprowadzić ze względu na drastyczne oszczędności” (*ibidem*, s. 17).

W sposób szczegółowy projekt dochodów i wydatków Trybunału Konstytucyjnego przedstawiła Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego pani Zofia Hoffmann. Z wypowiedzi pani Dyrektor wynika, iż: „Dochody budżetowe zaplanowano w wysokości 30 tys. zł. Źródłem dochodów w Trybunale Konstytucyjnym jest sprzedaż okazjonalnych wydawnictw i publikacji trybunału oraz środki pochodzące z tytułu nadpłaconych składek ZUS i rozliczeń z lat ubiegłych. Wydatki zaplanowano w wysokości 76 500 tys. zł na poziomie 40% wydatków budżetu w 2025 r. i jest to rzeczywiście duży wzrost – o 23 500 tys. zł. Chciałabym w tym miejscu wyjaśnić jeszcze szczegółowo przyczyny takiej sytuacji. Tak jak powiedział pan prezes, na wstępie należy zaznaczyć, że w 2025 r. Sejm zmniejszył prawidłowo zaplanowane środki na wydatki Trybunału Konstytucyjnego o 10 834 tys. zł, w tym wbrew przepisom ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego o 10 230 tys. zł na wynagrodzenia dla czynnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Chcę zaznaczyć, że to jest aż 6% wydatków całego budżetu Trybunału Konstytucyjnego. Spowodowało to konieczność wprowadzenia radykalnych oszczędności, a co za tym idzie, nie zrealizowano planu zakupów materiałów i wyposażenia, a także środków trwałych i usług, które w 2026 r. musimy w trybie pilnym uzupełnić, stąd budżet trybunału wzrasta o kwotę większą, niż przewiduje wskaźnik inflacji i inne założenia makroekonomiczne. Ponadto na wzrost zaplanowanych wydatków wpływają czynniki zupełnie obiektywne, takie jak wzrost wysokości wynagrodzeń sędziów i uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych w związku ze wzrostem ustawowej podstawy naliczania. Tu przypominam, że projekt wydatków zawiera środki na wypłatę wynagrodzeń dla 15 sędziów trybunału na 12 miesięcy wraz z należnymi świadczeniami związanymi z końcem kadencji dwóch sędziów w 2026 r. w czerwcu i we wrześniu. Jest to kwota 11 220 tys. zł w porównaniu do zerowej kwoty w 2025 r. W związku z tym wzrost 45% jest wzrostem czysto nominalnym, dlatego że faktyczny wzrost w wydatkach budżetu trybunału na wynagrodzenia dla czynnych sędziów nie jest to kwota 11 220 tys. zł, ale niecały 1000 tys. zł, a dokładniej 990 tys. zł. Sam wzrost uposażeń sędziów w stanie spoczynku zgodnie ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia będącego podstawą naliczania to wzrost o około 2000 tys. zł. Tu chciałam przypomnieć, że trybunał wypłaca świadczenia dla 38 sędziów w stanie spoczynku i 5 uposażonych rodzin sędziów w stanie spoczynku zgodnie z przepisami prawa. Kolejnym czynnikiem obiektywnym, który wpływa na wzrost wydatków, jest waloryzacja w wysokości 3%, o której była już tutaj mowa, oraz 10 nowych etatów, w tym

8 etatów merytorycznych dla nowych sędziów, tak jak powiedział pan prezes Trybunału Konstytucyjnego. Oczywiście pracowników wybranych, merytorycznych i wskazanych we właściwych procedurach prawnych. Kolejnym obiektywnym czynnikiem jest wzrost pochodnych od wynagrodzeń, to znaczy wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego, tzw. trzynastek, i wzrost pochodnych od wynagrodzeń w związku z zakładaną waloryzacją. Pozostały wzrost na poziomie 4000 tys. zł wynika z przeniesienia zadań remontowych na 2026 r. wobec braku środków w aktualnym roku, konieczności realizacji nowych zadań wynikających z długookresowych założeń eksploatacyjnych i oczywiście wzrostu cen na towary i usługi w związku ze wzrostem inflacji. Są to potrzeby związane z zakupem teletechnicznego sprzętu sieciowego, serwerowego, modernizacją systemu nagłośnienia w salach rozpraw oraz wymianą dwóch najstarszych samochodów osobowych na nowe. Tu chcę zaznaczyć, że Komisja i Sejm już od kilku lat odmawiają trybunałowi wymiany samochodów, a są to stare pojazdy – to jest kwestia wyłącznie bezpieczeństwa. To są 15-letnie samochody, które chcielibyśmy wymienić na nowe. Ostatni czynnik, o którym pan prezes już wspominał, ale tylko uszczegółowię go kwotowo – wobec nieprzyznania przez ministra finansów środków z rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne na wypłatę wynagrodzeń sędziom Trybunału Konstytucyjnego w budżecie na 2026 r. zostały zabezpieczone środki finansowe na wypłatę zaległych wynagrodzeń wraz z odsetkami w kwocie 3685 tys. zł zgodnie z art. 16 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 2/25 z dnia 6 maja 2025 r. Jest to kwota, którą Skarb Państwa jest winien wraz z odsetkami sędziom Trybunału. Na dzień dzisiejszy wynosi ona 2 107 tys. zł, natomiast na dzień 31 grudnia wzrośnie do kwoty 3 685 tys. zł.” (zob. wypowiedź Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego Zofii Hoffmann, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 18-19).

W trakcie dyskusji sformułowano wniosek o negatywne zaopiniowanie wydatków Trybunału Konstytucyjnego. Wyrażono stanowisko, iż do czasu uporządkowania wątpliwości prawnych dotyczących Trybunału każde przekazywanie środków publicznych może być niezgodne z prawem (zob. wypowiedź poseł Katarzyny Królak, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 20). W dyskusji podniesiono zarzuty pod adresem Trybunału Konstytucyjnego wskazując na tryb wyboru sędziów (zob. wypowiedź posła Patryka Jaskulskiego, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 21). Zwrócono także uwagę na spadek liczby orzeczeń wydawanych



przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wypowiedź posła Sławomira Ćwika, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 21).

Odpowiadając na pytania posłów pan Prezes Świączkowski wyjaśnił, że w bieżącym roku nie zdecydował się żeby wynagrodzenia sędziów czynnych zawodowo uzupełnić z puli przeznaczonej na sędziów w stanie spoczynku, w związku z czym czynni sędziowie pracują od kilku miesięcy społecznie, bez wynagrodzeń. Wskazał również, że: „Minister Domański w swojej odpowiedzi do mnie bardzo jasno napisał, że wołą parlamentu nie ma pieniędzy na wynagrodzenia dla czynnych zawodowo sędziów” (wypowiedź Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Bogdana Świączkowskiego, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 23). Odnosząc się do zarzutów dotyczących działalności orzeczniczej Trybunału pan Prezes wskazał co następuje: „Państwo nie wybraliście 4 sędziów przez cały rok. Trybunał Konstytucyjny w tej chwili składa się z 11 sędziów, w związku z powyższym jasnym jest, że nie może pracować tak sprawnie, jak gdyby było ich 15 – nawet wybranych przez państwa i przez ten parlament. Pomimo wszystko chcę państwu powiedzieć, że na dzień dzisiejszy, jeżeli chodzi o rok 2024, Trybunał Konstytucyjny przez cały rok wydał 25 wyroków. W tej chwili pomimo tego, że jest nas 11 sędziów, wydaliśmy około 30 wyroków, czyli jest to wzrost, pomimo że trybunał jest znacząco ograniczony finansowo i kadrowo, więc jest progres. Gdy będzie 15 sędziów, to mam nadzieję, że będzie znacząco większy postęp, jeżeli chodzi o wykonywanie konstytucyjnych obowiązków Trybunału Konstytucyjnego” (*ibidem*, s. 24). Ostatecznie Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, stosunkiem głosów 2 do 13, negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej na rok 2025 w części 06. Trybunał Konstytucyjny.

Przedstawiając budżet Krajowej Rady Sądownictwa członek Krajowej Rady Sądownictwa pani Joanna Kołodziej-Michałowicz wskazała, iż: „W zakresie projektu planu budżetu Krajowej Rady Sądownictwa na rok 2026 punktem wyjścia dla kwot przyjętych w planie były następujące wielkości ekonomiczne. Po pierwsze wielkości uwzględnione w planie finansowym w roku 2025, po drugie braki w planie finansowym na rok 2025 w stosunku do należności wynikających z art. 26 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa powstałe na skutek dokonanego przez władze ustawodawczą obniżenia projektu planu finansowego na rok 2025 o 23,26%. Następnie założyliśmy wykonanie planu finansowego do końca bieżącego roku i przyjęliśmy, że na 2026 r. średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych będzie określona odpowiednio na poziomie 2,6%, 2,5% i 2,4% oraz założyliśmy wzrost wynagrodzeń pracowników biura KRS tylko o 3% zgodnie

z wytycznymi Ministerstwa Finansów. Przyjęliśmy również jako podstawę obliczenia diety za każdy dzień udziału w pracach objętych art. 26 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zwiększoną kwotę w porównaniu do obecnego roku. Obecnie kwota, która stanowi podstawę naliczenia, wynosi 8038,41 zł, a na następny rok przyjęliśmy – zgodnie z obowiązującymi przepisami – wskaźnik podstawy wymiaru wynagrodzeń sędziów wynikający z ustawy budżetowej i z obwieszczeń prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, czyli kwotę 8856 zł. Wszystkie te elementy składają się łącznie na wzrost zaplanowanych wydatków na rok 2026” (zob. wypowiedź członka Krajowej Rady Sądownictwa pani Joanny Kołodziej-Michałowicz, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 35). Przedstawicielka Krajowej Rady Sądownictwa zwróciła również uwagę, że Krajowa Rada Sądownictwa nie posiada dochodów ponieważ nie zachodzi żadna sytuacja prawna, w której organ ten mógłby osiągnąć dochód oraz wskazała, że wzrost w § 3030, czyli różne wydatki na rzecz osób fizycznych, wprawdzie jest istotny w planie budżetu na 2026 r., ale jest to wzrost jednorazowy i w kolejnych latach 2027–2029 KRS nie przewiduje tak dużych wzrostów (*ibidem*). Przedstawiając budżet Krajowej Rady Sądownictwa sędzia Joanna Kołodziej-Michałowicz wyjaśniła również, że: „Jeśli chodzi o metodologię naliczenia świadczeń na rzecz osób fizycznych, to jest ona taka sama jak od wielu lat i obejmuje wszelkiego rodzaju czynności przewidziane w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa. Koszty wynikają z wszelkiego rodzaju obowiązków nałożonych na KRS przez ustawy, a zatem są to obowiązki wynikające z konieczności prowadzenia komisji dyscyplinarnej, wizytacji i lustracji, komisji etyki zawodowej, komisji budżetowej i innych komisji problemowych. Wynika to również z obowiązku udziału członków KRS w rozprawach przed różnego rodzaju trybunałami i sądami zgodnie z obowiązkiem nałożonym na KRS przez konstytucję, czyli stania na straży niezależności i niezawisłości sądów i sędziów. Wynika to również z wydatków nałożonych na KRS związanych z koniecznością zabezpieczenia obsługi biurowej rzeczników dyscyplinarnych sądów powszechnych, sądów wojskowych i ich zastępców. Jeśli chodzi o wydatki materiałowe, to obejmują one m.in. zakup pomocy naukowych, książek, koszty podróży służbowych, koszty ubezpieczenia, środków transportu, ubezpieczenia rzeczowe, szkolenia pracowników, bieżące koszty związane z zapewnieniem pomieszczeń biurowych i dostarczeniem do tych pomieszczeń niezbędnych mediów. Rada nie ma własnej siedziby i korzysta z lokali wynajmowanych. Właścicielowi tych lokali jest zobowiązana uiszczać czynsz i wszelkie koszty eksploatacji. Mamy również zaplanowane wydatki na pomoce biurowe, to znaczy papier, koperty, długopisy i tym podobne rzeczy, jak również wydatki

związane z obsługą informatyczną, ponieważ KRS użytkuje różnego rodzaju oprogramowania komputerowe niezbędne do pracy” (ibidem, s. 35-36).

Projekt budżetu Krajowej Rady Sądownictwa został negatywnie oceniony przez członków Komisji. Obok rekordowego wzrostu sumy planowanych wydatków najwięcej kontrowersji budziły: wydatki na świadczenia osobiste członków Rady, wydatki na działalność rzeczników dyscyplinarnych, wydatki na kwartalnik „Consilium” oraz wydatki inwestycyjne. W odniesieniu do wydatków na świadczenia osobiste członków KRS zwrócono uwagę, że ich wartość miała wzrosnąć 13-krotnie, przy czym znacząca część tej kwoty miała zostać przeznaczona na wypłatę diet członkom KRS oraz uregulowanie zaległych należności z roku poprzedniego. Wyrażono również opinię, że: „zarządzenie przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa z 5 sierpnia 2025 r., w sposób jawnie sprzeczny z ustawą, ogranicza wypłatę diet do maksymalnie 10 miesięcznie, ale zarządzenie wprowadza wyjątek dla członków prezydium, którzy zostali całkowicie wyłączeni z tego limitu” (wypowiedź posła Tomasza Zimocha, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 36). Odnosząc się do wydatków na rzecz rzeczników dyscyplinarnych zwrócono uwagę, że: „Mimo że środki na wsparcie działalności rzeczników są zabezpieczone w planie finansowym, to przewodnicząca KRS odmawia realizacji tego obowiązku wobec części rzeczników powołanych przez ministra sprawiedliwości. Rada nie przydziela im pomieszczeń, nie zapewnia zaplecza organizacyjnego, nie przekazuje wsparcia technicznego ani administracyjnego, a w praktyce pozbawia ich warunków do sprawowania funkcji przewidzianej przepisami prawa” (ibidem). W zakresie wydatków na kwartalnik „Consilium” oraz broszury informacyjne i inne publikacje, których łączny koszt oszacowano na poziomie 60 tys. zł., zarzuty dotyczyły braku informacji o rzeczywistym zasięgu kwartalnika, jego nakładzie, kosztach jednostkowych, liczbie odbiorców, metodzie dystrybucji oraz odbiorze przez środowisko prawnicze. Z kolei w odniesieniu do wydatków majątkowych wyrażono opinię, iż nie przeprowadzono audytu dotyczącego konieczności zakupu nowych serwerów, komputerów, skanerów i kamer, a także przedłużenia licencji i oprogramowania itd. Zakwestionowano również konieczność rozbudowy infrastruktury wideokonferencyjnej (ibidem, s. 37-38). Nadto sformułowano zarzut, iż w Krajowej Radzie Sądownictwa nielegalnie i niezgodnie z Konstytucją RP wybranych jest 15 sędziów (ibidem, s. 39) oraz że Polska musi zapłacić odszkodowania w związku z działalnością tego organu w kwocie 3 000 000 tys. zł. (zob. wypowiedzi poseł Katarzyny Królak oraz posła Pawła Śliza, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 36 i 38).

Odnosząc się do powyższych uwag Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa pan Stanisław Zdun wskazał, że zaplanowany wzrost wydatków osobowych wynika z ustawy uchwalonej w 2011 r., gdzie uchwalono konkretną wysokość diet członków Krajowej Rady Sądownictwa. Akt ten stanowi źródło zobowiązań, które są wymagalne i mogą podlegać egzekucji w drodze przymusu, a ograniczenia budżetowe nie mają wpływu na ich istnienie. W sprawie wydatków związanych z obsługą rzeczników przedstawiciel Krajowej Rady Sądownictwa zdementował informację, że Krajowa Rada Sądownictwa w jakikolwiek sposób odmówiła obsługi osób, które uzyskały od ministra sprawiedliwości nominację na rzecznika dyscyplinarnego sądów powszechnych (wypowiedź Wiceprzewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa Stanisława Zduna, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 40). Z kolei wyjaśniając kwestię wydatków majątkowych Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wskazał: „Co do inwestycji – sytuacja jest taka, że są wymagalne roszczenia, m.in. są częściowo wypłacane te świadczenia, które wynikają z ustawy, również są wypłacane w odpowiedniej części posłom, co powoduje przesunięcia budżetowe, w związku z tym drastyczne ograniczenie do koniecznych inwestycji i zupełnie niezbędnych w roku 2025. Stąd pewien wzrost wydatków w zakresie inwestycyjno-remontowym” (*ibidem*).

Do zarzutów sformułowanych w trakcie posiedzenia Komisji odniosła się również pani Joanna Kołodziej-Michałowicz członek prezydium KRS wskazując co następuje: „Padło pytanie, dlaczego nie zaplanowaliśmy więcej. Dlatego, że jako jednostka budżetowa jesteśmy zobowiązani do oszczędnego i gospodarnego planowania wydatków, a zatem tę kwotę, którą zaplanowaliśmy na zapłatę wierzytelności nabytych przez osoby, które wypracowały należność z tytułu diety... To nie są tylko sędziowscy członkowie KRS, a również parlamentarzyści, posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej, którzy wypracowują w bieżącym roku wierzytelności z tytułu pracy na rzecz KRS. Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek zapłacić im te należności, a skoro ma obowiązek zapłacić, bo stwierdza istnienie długu wymagalnego, to ma obowiązek jako odpowiedzialny dysponent budżetu zaplanować środki na zapłatę swoich zobowiązań” (wypowiedź członka prezydium Krajowej Rady Sądownictwa Joanny Kołodziej-Michałowicz, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 40-41). Pani sędzia zwróciła także uwagę, że Krajowa Rada Sądownictwa co roku była kontrolowana przez Naczelną Izbę Kontroli. W 2025 r. takiej kontroli nie było, dlatego że kilka poprzednich kontroli zostało przeprowadzonych bez żadnych uwag. Wskazała nadto, że wyniki kontroli są publikowane w Internecie i są powszechnie

dostępne, w związku z czym posłowie mają możliwość poddać ocenie treść tych raportów. Odnosząc się do posiedzeń zdalnych pani sędzia wyjaśniła, że najczęściej korzystają z tego rozwiązania przedstawiciele parlamentu. Przedstawicielka Krajowej Rady Sądownictwa zwróciła również uwagę, że w komisji budżetowej tego organu zawsze pracują parlamentarzyści. Obecnie są to senator Rzeczypospolitej Polskiej, pan Krzysztof Kwiatkowski, jak również pan poseł na Sejm Robert Kropiwnicki, którzy także uczestniczyli w pracach nad projektem budżetu (*ibidem*, s. 41). W ocenie pani sędzi: „Budżet został zaplanowany zgodnie z zasadą legalizmu, to znaczy KRS musiała przewidzieć wydatki na wszystkie zadania, które nałożone są na KRS – niezależnie od tego, kto pełni osobowo zadania i obowiązki rzecznika dyscyplinarnego sądów powszechnych i sądów wojskowych. Rada musi zabezpieczyć środki na te obowiązki, które nałożone są na KRS. Jeśli chodzi o kwartalnik, to w kwartalniku publikowanym przez KRS publikują praktycy i publikują osoby z tytułami naukowymi. Publikacje te dotyczą szeroko rozumianego życia prawnego i stanu prawnego. Takie kwartalniki są publikowane chyba co najmniej od 18 lat. Nie jest to zatem jakieś zjawisko nowe i efemeryczne” (*ibidem*). Przedstawicielka Krajowej Rady Sądownictwa wskazała, że wzrost wydatków wyniósłby ogółem 5% gdyby ich limit nie został zmniejszony w roku 2025. Podniosła również, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest informowana o jakichkolwiek odszkodowaniach związanych z działalnością tego organu i nie są to odszkodowania bezpośrednio związane z działalnością Rady (*ibidem*, s. 41-42). Po przeprowadzeniu głosowania, stosunkiem głosów 2 do 13, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej w zakresie części 52. Krajowa Rada Sądownictwa.

W dniu 7 listopada 2025 r. Komisja Finansów Publicznych rozpatrzyła opinię Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 (druk nr 1749), w tym o częściach budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W posiedzeniu udział wzięli m.in. przedstawiciele tych instytucji, tj. Zofia Hoffmann dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wraz ze współpracownikiem oraz Dagmara Pawełczyk-Woicka przewodnicząca 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: „Należy zwrócić uwagę na zaplanowany wzrost wydatków tych organów – wręcz bizantyjski wzrost przy inflacji sięgającej 3%. Budżet Krajowej Rady Sądownictwa, zgodnie

z przedłożonym planem, ma wzrosnąć o 62,5%, budżet Trybunału Konstytucyjnego o 38%” (wypowiedź posła Dominika Jaśkowca, *Pełny zapis przebiegu posiedzenie Komisji Finansów Publicznych (nr 214) z 7 listopada 2025 r.*, dalej jako: zapis przebiegu posiedzenie Komisji Finansów Publicznych (nr 214), s. 4). Poseł koreferent zwrócił uwagę, że: „Jeśli chodzi o Trybunał Konstytucyjny, możemy zauważyć istotny wzrost i z tego też względu Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie zaopiniowała przedłożony projekt budżetu, do którego to wniosku należy się przychylić” (wypowiedź posła Sławomira Ćwika, *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 214)*, s. 5). W ocenie posła koreferenta trudno jest również znaleźć uzasadnienie dla tak znacznego wzrostu wydatków Krajowej Rady Sądownictwa (*ibidem*).

W trakcie posiedzenia Komisji Finansów Publicznych, które odbyło się 20 listopada 2025 r. rozpatrzono projekt ustawy budżetowej na rok 2026 w zakresie części tekstowej oraz przeprowadzono głosowanie poprawek. Pomimo tego, że Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłoszono poprawek dotyczących wydatków tych instytucji. W konsekwencji treści załącznika nr 2 do projektu ustawy budżetowej w wersji zawartej w sprawozdaniu Komisji była tożsama z treścią projektu przedłożonego do Sejmu (zob. sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 (druk 1749), druk sejmowy nr 1999).

W trakcie drugiego czytania, które odbyło się w dniu 3 grudnia 2025 r., złożono wniosek o odrzucenie ustawy budżetowej w całości oraz zgłoszono 99 poprawek, z których większość dotyczyła rezerw celowych. Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu wniosku i poprawek na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2025 r., wniosła o odrzucenie wniosku o odrzucenie ustawy budżetowej w całości oraz o przyjęcie 7 i odrzucenie 92 poprawek. Poprawki, które znalazły poparcie Komisji polegały na przesunięciach wewnątrz budżetu bez wpływu na jego saldo (druk sejmowy nr 1999-A). Należy również podkreślić, że nie zgłoszono żadnych poprawek dotyczących części 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa.

Sejm przyjął ustawę budżetową na rok 2026 w dniu 5 grudnia 2025 r. Ponieważ w trakcie prac legislacyjnych Izby nie wprowadzono żadnych poprawek dotyczących wydatków zaplanowanych w załączniku nr 2 w odniesieniu do części 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa limity wydatków tych organów przyjęte zostały w kwotach tożsamych ze wskazanymi w przedłożonym do Sejmu projekcie.

W dniu 9 grudnia 2025 r. uchwaloną przez Sejm ustawę budżetową na rok 2026 Marszałek Sejmu przekazał Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu. Zgodnie z art. 73 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2025 r. poz. 1251) Marszałek Senatu skierował ustawę budżetową do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz innych właściwych komisji. Komisja Praw Człowieka i Praworządności rozpatrzyła ustawę budżetową na rok 2026 m.in. w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2026 r. W posiedzeniu Komisji uczestniczyły m.in. Przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa Dagmara Pawełczyk-Woicka wraz ze współpracowniczką oraz Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego Zofia Hoffman ze współpracowniczką.

W odniesieniu do budżetu Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości senatorów wzbudziła kwestia zatrudniania nowych pracowników merytorycznych oraz obsadzania stanowisk sędziowskich. Komisja przyjęła postulat dotyczący obniżenia limitu wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny o kwotę 3 milionów 685 tys. zł. Wskazano, że: „[t]o jest kwota, której Trybunał żąda na rzekomo zaległe wynagrodzenia” (wypowiedź senatora Adama Bodnara, Zapis stenograficzny posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności (nr 92) z dnia 11 grudnia 2025, dalej jako: Zapis posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności nr 92).

W zakresie budżetu Krajowej Rady Sądownictwa wątpliwości senatorów dotyczyły wydatków związanych z działalnością rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i jego zastępców. Wskazano, że niektórzy rzecznicy wykonują obecnie swoje zadania w Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga (*ibidem*). Pytania dotyczyły również zobowiązań Rady związanych z sytuacją, która miała miejsce w 2025 r. (zob. wypowiedź senatora Marka Komorowskiego, Zapis posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności nr 92). Wyjaśniając pierwszą z podniesionych kwestii Przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa wskazała co następuje: „Ten wydatek jest tu ujęty, ponieważ to Krajowa Rada Sądownictwa zobligowana jest... To biuro krajowej rady zobligowane jest ustawą, by zapewnić obsługę rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych. Ten budżet nie jest planowany pod konkretne nazwiska, czyli nie jest tu wymieniona Joanna Raczkowska, która jest nieuznawana przez Sąd Najwyższy, czyli sąd dyscyplinarny drugiej instancji... Sytuacja, która powstała, Panie Senatorze, również z uwagi na pana czynności, jest bardzo niekomfortowa. Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie z ustawą nie powinna zastanawiać się, którego rzecznika ma obsługiwać. To nie jest zadanie Krajowej Rady Sądownictwa. My mamy

obsługiwać po prostu 1 rzecznika i jego 2 zastępców – nikogo więcej. Proszę państwa, powstała niesamowita sytuacja, że mamy 2 rzeczników na ten moment, zupełnie niepotrzebnie, bo kadencja jednego z rzeczników upływa bodajże w czerwcu, a zastępców w lipcu... No, powstała sytuacja bardzo niekomfortowa. W sądach dyscyplinarnych pierwszej instancji, które to sądy są złożone w całości z sędziów powołanych przez ministra sprawiedliwości, uznawany jest jeden rzecznik, a inny rzecznik jest uznawany w Sądzie Najwyższym. Przecież ja jako przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa nie powinnam w ogóle mieć takich dylematów. Ponadto ustawa nie przewidywała żadnej możliwości odwołania rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych w trakcie kadencji” (wypowiedź Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa Dagmary Pawełczyk-Woickiej, Zapis posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności nr 92). Odnosząc się do drugiej kwestii Przewodnicząca Rady wskazała, że Rada nie będzie miała w 2026 r. zobowiązań wobec podmiotów zewnętrznych, z którymi ma zawarte umowy, natomiast pozostanie część niezapłaconych należności w kwocie ok. 1,5 mln zł w stosunku do członków rady (*ibidem*).

Komisja Praw Człowieka i Praworządności nie przyjęła żadnych postulatów dotyczących wydatków zaplanowanych w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Ostatecznie Komisja przyjęła opinię, w której wniosła o przyjęcie ustawy budżetowej na rok 2026 w częściach właściwych przedmiotowemu zakresowi jej działania bez poprawek. Jednocześnie Komisja przedstawia postulat zmniejszenia budżetu Trybunału Konstytucyjnego oraz Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i zwiększenia budżetu rzecznika praw obywatelskich.

Komisja Budżetu i Finansów Publicznych przyjęła stanowisko w sprawie ustawy budżetowej na rok 2026 na posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2025 r. Komisja wniosła o wprowadzenie 7 poprawek do ustawy. Wśród projektowanych poprawek znalazły się poprawki dotyczące kwot w załączniku nr 2 do ustawy w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W części 06. Trybunał Konstytucyjny projektowana zmiana polegała na zmniejszeniu w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa świadczeń na rzecz osób fizycznych o 3.694 tys. zł. Z kolei zmiana w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa polegała na zmniejszeniu w rozdziale 75104 – Krajowa Rada Sądownictwa wydatków bieżących jednostek budżetowych o 713 tys. zł (zob. sprawozdanie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (wraz z wnioskami mniejszości komisji) o uchwalonej przez Sejm w dniu 5 grudnia 2025 r. ustawie budżetowej na rok 2026 (zob. sprawozdanie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (wraz z wnioskami mniejszości



komisji) o uchwalonej przez Sejm w dniu 5 grudnia 2025 r. ustawie budżetowej na rok 2026, druk senacki nr 582 A).

Senat, po rozpatrzeniu ustawy na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2025 r., wprowadził do jej tekstu 10 poprawek. Poprawka nr 1 miała na celu zwiększenie wydatków majątkowych w rezerwie celowej „Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego” o 11 mln 213 tys. zł, kosztem zmniejszenia w części 06. Trybunał Konstytucyjny w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa świadczeń na rzecz osób fizycznych o 685 tys. zł, wydatków bieżących jednostek budżetowych o 5 mln 87 tys. zł, (w tym wynagrodzeń o 1 mln 467 tys. zł) oraz wydatków majątkowych o 300 tys. zł, a w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa w rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa świadczeń na rzecz osób fizycznych o 4.428 tys. zł oraz wydatków bieżących jednostek budżetowych o 713 tys. zł (w tym wynagrodzeń o 202 tys. zł). Celem poprawki nr 2 było przyznanie rezerwy celowej na realizację przygotowań do 26. Światowego Jamboree Skautowego Polska 2027, z kwotą dotacji i subwencji 3 mln zł, kosztem zmniejszenia o taką kwotę świadczeń na rzecz osób fizycznych w części 06. Trybunał Konstytucyjny w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa. Poprawka nr 5 służyła zwiększeniu dotacji podmiotowej dla Polskiej Organizacji Turystycznej o 5 mln zł, kosztem zmniejszenia o taką kwotę wydatków majątkowych w części 13. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w rozdziale 75101. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, a także świadczeń na rzecz osób fizycznych w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa w rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. Środki ze zwiększonej dotacji mają zostać przeznaczone na działania o charakterze wizerunkowym, których celem jest inspirowanie do odwiedzenia Polski.

Pismem z dnia 29 grudnia 2025 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego pan Bogdan Świączkowski zwrócił się do Marszałka Sejmu RP z wnioskiem dotyczącym poprawek Senatu w zakresie załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2026 część 06. Trybunał Konstytucyjny. W ocenie Prezesa Trybunału: „Przyjęte przez Senat poprawki do ustawy budżetowej uniemożliwią pełną wypłatę wynagrodzeń nowym sędziom. Brak tych środków nie pozwoli także na zapewnienie wszelkiej infrastruktury koniecznej do objęcia i pełnienia obowiązków sędziowskich. W pierwszej kolejności bowiem, Skarb Państwa zobligowany jest uregulować zobowiązania o charakterze wymagalnym. Nieodrzućcie poprawek Senatu pogłębi zatem trudną finansową sytuację Trybunału i znacząco ograniczy możliwość wykonywania zadań przez ten konstytucyjny organ państwa” (pismo z dnia 29 grudnia 2025 r.,

sygn. P.001.28.2025, udostępnione Kancelarii Prezydenta RP w dniu 30 grudnia 2025, BPU.0701.1.2026). Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił również uwagę, że obowiązek wypłaty wynagrodzenia sędziom Trybunału wynika z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowi realizację gwarancji, o których mowa w art. 195 ust. 2 Konstytucji RP, zaś ustawa budżetowa nie może znosić ani modyfikować zobowiązań Skarbu Państwa, które wynikają z innych ustaw (*ibidem*).

Sejm, na posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2025 r. przyjął wszystkie poprawki Senatu i uchwalił ostateczny tekst ustawy. W konsekwencji przyjęcia poprawek dotyczących wydatków budżetowych w części 06. Trybunał Konstytucyjny limity wydatków w tej części zostały ustalone następująco: całkowita kwota wydatków – 67 373 tys. zł, wydatki zaplanowane w dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa – 47 043 tys. zł, wydatki zaplanowane w dziale 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne – 19 430 tys. zł. Zgodnie z ekonomiczną klasyfikacją wydatków przyjęto następujące limity: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 19 634 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 46 879 tys. zł oraz wydatki majątkowe – 860 tys. zł. W toku prac parlamentarnych całkowita kwota wydatków zaplanowanych w części 06. Trybunał Konstytucyjny została zatem zmniejszona o 9 072 tys. zł.

Limit wydatków w części budżetowej 52. Krajowa Rada Sądownictwa został ustalony w kwocie 26 748 tys. zł, co oznacza zmniejszenie o 7 641 tys. zł w stosunku do wielkości przyjętej w przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2026. Uwzględniając ekonomiczne grupy wydatków ustalono następujące limity: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 5 710 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 20 653 tys. zł, wydatki majątkowe – 385 tys. zł.

**Ad. I) 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. 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. Podkowik, *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. 410). 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 RP 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, *op. cit.*, s. 1168). Dopelnieniem art. 188 jest art. 192 Konstytucji RP, który określa podmioty uprawnione do występowania z wnioskiem o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego. Ponieważ jednak istota podnoszonych zastrzeżeń wobec przepisów ustawy budżetowej na rok 2026 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, *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, *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).

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, *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 z 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 orzeczniczych.

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 legislatury 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.

Ustawa z dnia 30 listopada 2026 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422, z późn. zm., dalej jako: 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 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.). W myśl art. 16 ustawy o statusie sędziów TK 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. Warszawa 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 2025 r. poz. 1459, z późn. zm.).

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 o 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*, „Glosa” 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 normy 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; M. Ostrowski, *Problem wydatków sztywnych w budżecie państwa oraz zmieniającym się środowisku polskich finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 2, s. 69). Co istotne w kontekście podnoszonych w treści niniejszego wniosku zarzutów, tradycyjnie do tej kategorii wydatków zalicza się m.in. wydatki na urzędy

naczelnym 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. Szolno-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.

Przedstawione wyżej tezy znalazły potwierdzenie w treści uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25 (OTK-A 2025 poz. 51). W powołanym wyroku Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją RP art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. poz. 63) w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny, w zakresie, w jakim przepis ten ustalał wydatki Trybunału Konstytucyjnego w wysokości mniejszej niż przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2024 r., wskutek czego ograniczał możliwość wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego konstytucyjnie określonych zadań. Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie Trybunał podniósł, że: „[t]o, że władzy ustawodawczej przysługuje wyłączna kompetencja autoryzacji planu finansowego państwa, nie znaczy, że może ona dowolnie kształtować budżety organów konstytucyjnych. Ustawa budżetowa musi bowiem stanowić podstawę do funkcjonowania państwa w kształcie przewidzianym w Konstytucji. Władzę ustawodawczą ograniczają więc normy konstytucyjne wskazujące różne zadania organów państwa - władza

musi zapewnić tym organom finansowanie odpowiednie do ich zadań” (wyrok TK z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25).

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do kwestii uwzględnienia w budżecie państwa wydatków prawnie zdeterminowanych. Trybunał stwierdził: „[z]godnie z zasadą zupełności (powszechności) oraz zasadą jedności formalnej, muszą być w tym planie ujęte wydatki wynikające bezpośrednio z Konstytucji, a także ustaw, umów międzynarodowych czy wszelkich innych źródeł zobowiązań. W demokratycznym państwie prawnym nie do pomyślenia jest sytuacja, w której organy władzy publicznej odmawiają realizacji zdeterminowanego prawnie roszczenia. Ustawa budżetowa bezwarunkowo musi uwzględniać wydatki prawnie zdeterminowane. W odniesieniu do nich, ustawodawca budżetowy nie pełni funkcji kreatora. Uwzględnia jedynie potrzeby finansowe państwa wynikające z odrębnych aktów prawnych lub zobowiązań” (*ibidem*).

Trybunał wskazał również na ograniczenia swobody ustawodawcy w ramach procedury budżetowej wynikające z zasady podziału i równoważenia się władz, a także przepisów Konstytucji określających obowiązki organów konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[o]graniczenia te mają postać budżetowych <<warunków brzegowych>>, które musi spełnić ustawodawca, uchwalając plany finansowe tych organów:

1) Plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej muszą zapewniać organom konstytucyjnym wystarczającą ilość środków niezbędnych do sprawnej, ciągłej i pełnej realizacji konstytucyjnie określonych zadań doprecyzowanych na poziomie ustawowym.

2) Plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej muszą zapewniać organom konstytucyjnym wystarczającą ilość środków niezbędnych do ciągłego i terminowego wywiązywania się z zobowiązań finansowych, za co są odpowiedzialne jako reprezentanci Skarbu Państwa.

3) Plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej muszą uwzględniać konieczność nieprzerwanego funkcjonowania organów konstytucyjnych.

4) Znaczne zmiany w planach finansowych względem wcześniejszych lat powinny być skutkiem konstytucyjnych lub ustawowych modyfikacji zakresu zadań organów konstytucyjnych. Organy te muszą mieć możliwość dostosowania się do funkcjonowania w nowych warunkach.

5) W wypadku Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca bezwzględnie powinien mieć na uwadze art. 195 ust. 2 Konstytucji i jego funkcje gwarancyjne w odniesieniu do wynagrodzeń sędziów TK” (*ibidem*).

Zmniejszenie w toku prac parlamentarnych limitu wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny o kwotę 9 072 tys. zł oznacza, że wskazane wyżej „warunki brzegowe” nie zostały spełnione. W ocenie przedstawicieli Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji zmniejszenia wydatków bieżących o kwotę 5 087 tys. zł problematyczną może się okazać realizacja treści zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nr 7 z dnia 20 września 2024 r. w zakresie zapłaty należności wynikających z umów najmu dla sędziów posiadających miejsce stałego zamieszkania poza m.st. Warszawa oraz dojazdów sędziów do Trybunału. Średnioroczny koszt najmu jednego mieszkania to kwota 65 525 zł. Mając zatem na uwadze możliwość powołania nowych sędziów, przy założeniu, że będzie 13 sędziów nieposiadających miejsca zamieszkania w Warszawie, koszt ten wyniesie ok. 852 tys. zł. Koszt zakupu kart sieciowych to ok. 15 800 zł, wydatki związane z rozliczeniem kosztów dojazdów pojazdami prywatnymi do celów służbowych to ok. 970 tys. zł, koszt przelotów samolotami wynosi ok. 19 tys. zł, co oznacza, że łączne koszty związane z transportem mogą wynieść ok. 132 tys. zł. Przedstawiciele Trybunału zwracają również uwagę na brak możliwości zrealizowania lub konieczności ograniczenia wydatków związanych z: (1) konferencją z okazji 40-lecia Trybunału Konstytucyjnego (1 500 tys. zł); (2) podróżami służbowymi oraz wyjazdami na konferencje, w szczególności międzynarodowe, dla sędziów i pracowników Trybunału; (3) korzystaniem ze szkoleń, zlecaniem specjalistycznych opinii i ekspertyz, w tym na potrzeby orzecznicze; (4) zakupami materiałów i wyposażenia, m.in. komputerów, drukarek, telefonów służbowych i podobnych (ok. 100 tys. zł); (5) wyposażeniem nowych mieszkań i miejsc pracy (ok. 50 tys. zł); (6) zakupem bieżących usług informatycznych dotyczących wsparcia i rozbudowy istniejących systemów sieciowych (ok. 100 tys. zł); (7) zakupem środków spożywczych i usług cateringowych. W ocenie służb finansowych Trybunału konieczna będzie również zmiana zakresu umów na monitoring mediów oraz otrzymywania depeszy prasowych z PAP w czasie rzeczywistym. Łączny koszt umów, które mają służyć należytemu informowaniu sędziów o stanie wydarzeń na świecie i w kraju wynosi ok. 300 tys. zł.

W zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych zmniejszenie limitu wydatków o 3 685 tys. zł będzie oznaczać brak możliwości zatrudnienia asystentów w planowanej liczbie 10 osób (środki te będzie trzeba przeznaczyć na uregulowanie zobowiązań wobec sędziów

za 2025 r.), jak również brak możliwości uregulowania zaległych zobowiązań z tytułu wynagrodzeń sędziów za 2025 r. (w łącznej kwocie 2 603 152, 14 tys. zł). Jeżeli zaległości zostaną wypłacone ze środków przyznanych na wynagrodzenia dla sędziów w roku 2026 zabraknie pieniędzy na wynagrodzenia dla nowo powołanych sędziów. Budżet Trybunału na rok 2026 przewiduje bowiem wynagrodzenia dla 15 sędziów na 12 miesięcy oraz 10 etatów dla asystentów. W ocenie służb finansowych Trybunału zmniejszenie limitu wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny będzie również skutkować koniecznością przesunięć środków budżetowych z innych paragrafów, w tym zmniejszeniem zakresu planowanych robót budowlanych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych.

**Ad. II) Zarzut niezgodności art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa z art. 10, art. 179 i art. 186 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, samodzielnym, 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)”.

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.

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 KRS 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm.). Z kolei zwrot kosztów podróży ustalany jest zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), 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 ustawy o KRS).

Jak już zaznaczono, w wyniku przyjęcia poprawek Senatu, limit wydatków w części budżetowej 52. Krajowa Rada Sądownictwa został ustalony w kwocie 26 748 tys. zł, co oznacza zmniejszenie o 7 641 tys. zł w stosunku do wielkości przyjętej w przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2026, w tym o 202 tys. zł na wynagrodzenia osobowe pracowników Biura KRS.

W ocenie przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa, które zostały w sposób szczegółowo przedstawione w poprzednich częściach uzasadnienia, autoryzacja wydatków w ustalonych kwotach nie pozwoli na realizację konstytucyjnych i ustawowych zadań tego organu.

W tym miejscu zasadne jest wskazanie, że w roku 2025 zmniejszono plan finansowy KRS o 23,26%, w tym ograniczono niemalże do zera środki przeznaczone na wypłatę diet, zwrot kosztów podróży i noclegów dla członków Krajowej Rady Sądownictwa, należnych w oparciu o art. 26 ustawy o KRS. Aby zapewnić funkcjonowanie Rady, Przewodnicząca KRS podjęła szereg decyzji prowadzących do oszczędności i rezygnacji z zakupu wyposażenia i zlecania usług, nie wypłacono wszystkich diet dla członków Rady za wykonywanie zadań zgodnie z art. 26 o KRS, tym samym są to wydatki przeniesione i zaplanowane na rok 2026.

Ponowne zmniejszenie planu finansowego KRS w roku 2026 spowoduje ograniczenia obejmujące:



- zakup sprzętu informatycznego niezbędnego z uwagi na zakończenie wsparcia i ochrony dotychczasowego kilkuletniego sprzętu, co jest zadaniem niezbędnym z uwagi na ochronę bezpieczeństwa informatycznego, mając na uwadze także cyberbezpieczeństwo (w roku 2025 zrezygnowano całkowicie z zakupu sprzętu informatycznego);

- aktualizację oprogramowania, która w znacznej części została wstrzymana w 2025 roku ( w tym dotyczącego obsługi procesu nominacyjnego) ;

- zakup łańcuchów sędziowskich wręczanych asesorum podczas nominacji (w roku 2025 zakupiono minimalną ilość);

- kompleksowy serwis taboru samochodowego niezbędny ze względu na długi okres eksploatacji, w celu bezpieczeństwa kierowcy, osób transportowanych oraz innych użytkowników dróg; ze względu na oszczędności zrezygnowano z zakupu nowego samochodu, a naprawy ograniczono do niezbędnego minimum;

- archiwizację dokumentacji, wstrzymaną także w roku 2025;

- uregulowanie zobowiązań z roku 2025 wobec członków Rady oraz bieżące wypłaty za czynności wykonywane w 2026 roku, a wynikające wprost z przepisów obowiązującego prawa.

Kwota 202 tys. zł (zmniejszenie w 2026 r.) w zakresie wynagrodzeń osobowych pracowników Biura KRS przeznaczona była na wypłatę zwiększonej ilości odpraw emerytalnych, wzrost wysługi lat części pracowników i przede wszystkim nowe naliczenie wysokości wysługi lat, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych z uwagi na zmianę Kodeksu Pracy wprowadzającą zaliczenie do stażu pracy okresów prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności, jak również wykonywania zlecenia lub świadczenia usług, wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej oraz okresy pozostawania osobą współpracującą z tymi osobami albo pozostawania przez osobę fizyczną członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej czy pozostawania członkiem spółdzielczych kółek rolniczych. Kwota 202 tys. zł wynika wprost z obowiązków pracodawcy wobec pracowników określonych w Kodeksie Pracy. Zmniejszenie planu finansowego KRS w tym zakresie wywoła naruszenie podstawowych dóbr pracowniczych wynikających z Kodeksu Pracy.

Należy również zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 2/25 orzekł, że art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 w części dotyczącej załącznika nr 2 część

52. Krajowa Rada Sądownictwa, w zakresie, w jakim ustala wydatki Krajowej Rady Sądownictwa w wysokości mniejszej niż przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2024 r., wskutek czego ogranicza możliwość wykonywania przez Krajową Radę Sądownictwa jej konstytucyjnie określonych zadań, jest niezgodny z art. 10, art. 179 i art. 186 Konstytucji. W ocenie Trybunału: „[u]czynienie Krajowej Rady Sądownictwa odrębnym, konstytucyjnym organem państwa, powołanym do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, uczestniczącym w procesie powoływania sędziów, a także gwarantującym realizację zasady podziału władzy wymaga zapewnienia temu organowi odpowiedniego finansowania ze środków publicznych. Tym samym swoboda parlamentu w kształtowaniu poziomu wydatków w części dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa jest ograniczona w tym sensie, że ustawodawca nie może uchwalić ustawy budżetowej, w której wydatki Rady nie będą spełniały budżetowych "warunków brzegowych". Krajowa Rada Sądownictwa – podobnie jak Trybunał Konstytucyjny – jest z woli ustrojodawcy obligatoryjnym organem państwowym posiadającym ściśle określone w Konstytucji zadania, których realizacja stanowi jej prawny obowiązek. Do czasu ewentualnej zmiany Konstytucji polegającej na znowelizowaniu zadań Rady czy też eliminacji tego organu z systemu organów państwa, ustawodawca zobowiązany jest do tworzenia warunków – w tym warunków finansowych – umożliwiających realizację przez KRS powierzonych jej zadań” (wyrok TK z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25).

**Ad. III) Zarzut niezgodności art. 1 ust. 2 oraz ust. 5 ustawy budżetowej oraz art. 75 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych z art. 216 ust. 5 w związku z art. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji**

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2026 ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 2, łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości 918 940 000 tys. zł. Natomiast zgodnie z ust. 5 deficyt budżetu państwa ustala się na dzień 31 grudnia 2026 r. na kwotę nie większą niż 271 740 000 tys. zł.

W tym miejscu należy wskazać, że kwota wydatków, blisko 919 mld zł, nie obejmuje kluczowych wydatków realizowanych przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej również BGK).

Przepis art. 1 ust. 5 pełni podwójną rolę: limitującą, gdyż ogranicza poziom deficytu budżetu w ramach budżetu centralnego oraz autoryzacyjną, ponieważ stanowi podstawę dla Ministra Finansów do emisji Skarbowych Papierów Wartościowych (SPW) w celu sfinansowania deficytu. Przepis ten niejako „autoryzuje” zaciągnięcie 271,7 mld zł nowego długu w sytuacji, gdy rzeczywisty państwowy dług publiczny, który powinien objąć również fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego przekracza już 60% produktu krajowego brutto (dalej również PKB). W przypadku, w którym dług „ukryty” w funduszach utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK zostanie zaliczony do państwowego długu publicznego, uchwalenie deficytu w wysokości określonej w tym przepisie narusza art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Take ujęcie powyższych przepisów znajduje się w ścisłym związku z regulacją art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej „ustawa o finansach publicznych”).

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych państwowy dług publiczny (dalej również PDP) obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
  - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych;
  - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Jak podnosi się w doktrynie prawa, pojęcie państwowego długu publicznego jest jednym z istotniejszych, zarówno w nauce, jak i praktyce finansów publicznych. Na problematykę tę składa się szereg aspektów ekonomicznych, prawnych i politycznych. W ujęciu ekonomicznym najczęściej jest on określany jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągnięcia pożyczek. Jest on również definiowany jako łączne finansowe zobowiązania jednostek sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia, zdarzeń prawnofinansowych,

a przede wszystkim – niedoborów powstających w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach; zobowiązania te powinny uwzględniać ich konsolidację, czyli eliminację wzajemnych przepływów finansowych między nimi. Zobowiązania są złożone ze świadczenia głównego i przyrostu wynikającego z oprocentowania lub indeksacji (np. w stosunku do wielkości inflacji) (zob. K. Święch-Kujawska [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021, art. 72.). W piśmiennictwie wskazują się, że ustrojodawca nie definiuje pojęcia „państwowy dług publiczny” i „produkt krajowy brutto”. Zalicza jedynie do materii ustawowej zasady obliczania ich wartości. Tym samym to ustawodawca wypełnia treścią konstytucyjną regułę fiskalną, co negatywnie wpływa na jej wiarygodność. Limit zadłużenia wynikający z ustawy zasadniczej może być zmieniony chociażby przez modyfikację przedmiotowego lub podmiotowego zakresu pojęcia „państwowy dług publiczny” (zob. P. Panfil [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnowo-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, art. 72.).

Od strony podmiotowej przepis art. 72 ust. 1 obejmuje sektor finansów publicznych, natomiast od strony przedmiotowej wskazuje zakres zobowiązań sektora finansów publicznych zaliczanych do państwowego długu publicznego i czyni to w sposób zamknięty.

W literaturze podkreśla się, że tytuły dłużne zaliczane w tym przepisie do państwowego długu publicznego zostały określone bardzo wąsko (zob. W. Gonet, *Problematyka kwoty długu publicznego w kontekście zobowiązań pozabudżetowych*, FK 2010/10, s. 5., za K. Święch-Kujawska, op. cit.) mimo, że ma on niezwykle istotne znaczenie dla ustalania rozmiarów państwowego długu publicznego (zob. C. Kosikowski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011, art. 72).

Użyte w przepisie art. 72 ust. 1, wyznaczające stronę podmiotową, pojęcie „zobowiązania sektora finansów publicznych” interpretuje się powszechnie jako „zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych” uzasadniając brak użycia, na poziomie ustawowym, wyrażenia „jednostek” – skrótem myślowym ustawodawcy (zob. P. Panfil, op.cit.). Jednostki sektora finansów publicznych zostały wymienione w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;

- 3) związki metropolitalne;
- 4) jednostki budżetowe;
- 5) samorządowe zakłady budżetowe;
- 6) agencje wykonawcze;
- 7) instytucje gospodarki budżetowej;
- 8) państwowe fundusze celowe;
- 9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 10) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 12) uczelnie publiczne;
- 13) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 14) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 15) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego;
- 16) Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Z powyższego wynika, że fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej również BGK) na podstawie odrębnych ustaw, o których mowa w art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (t. j. Dz. U. z 2025, poz. 503) znajdują się poza sektorem finansów publicznych, a co za tym idzie, zobowiązania tych funduszy nie są zaliczane do państwowego długu publicznego, zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Art. 216 ust. 5 Konstytucji stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny

przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

Na tle konstytucyjnych unormowań budżetowych akcentuje się postulat racjonalności działań organów państwowych w sferze finansów publicznych, wykraczający poza doraźną perspektywę jednego roku budżetowego. Ponadto wskazuje się, że konstytucjonalizacja materii budżetowej prowadzi – z prawnego punktu widzenia – do materialnego i proceduralnego ograniczenia swobody ustawodawcy zwykłego, co wzmacnia potrzebę wykładni i stosowania unormowań budżetowych w sposób zapewniający ich realną skuteczność. Celem ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji dopuszczalnego limitu państwowego długu publicznego jest nie tylko zakaz przekraczania wysokości długu (powstającego w wyniku zaciąganych pożyczek oraz udzielanych gwarancji i poręczeń finansowych), lecz także zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu państwa w kolejnych latach. Przyjęte rozwiązanie konstytucyjne powinno zwiększać gospodarczą międzynarodową wiarygodność państwa. Wynikający z tego przepisu zakaz adresowany jest do władz publicznych upoważnionych do zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i NBP, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchwalać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia (zob. M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 6, za M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, wyd. 1, 2016). Jest w nim ujęty system ostrożnościowo-sanacyjny, którego celem musi być niedopuszczalność naruszenia granicy zadłużenia; w przeciwnym razie zniknęłaby podstawowa wartość, którą restrykcja konstytucyjna ma chronić. (...) Mechanizmy konstytucyjne i ustawowe powinny zapobiegać zagrożeniu, zamiast reagować na nie po fakcie, zwłaszcza gdy chodzi o inicjatywy ustawodawcze skutkujące powstaniem nowych zobowiązań państwa „wymuszających” zaciągnięcie nowych pożyczek (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjne unormowania gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, państwowy dług publiczny (art. 216 ust. 1 i 5 Konstytucji RP)*, [w:] *Ustrojowe i konstytucyjne prawo finansowe. Definicje instytucji, komentarze*, 2025 ).

Wreszcie, w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przy wykładni pojęć konstytucyjnych terminy formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że

znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego. Tego rodzaju stanowisko prowadzi do usytuowania doktryny w szczególnej roli uznanego przez Trybunał Konstytucyjny współtwórcy norm ustawy zasadniczej. Interpretacje doktrynalne nie mogą być sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi. Zarazem jednak specyfika norm konstytucyjnych znacząco utrudnia odnalezienie w tekście ustawy zasadniczej przesłanek wystarczających do identyfikacji znaczenia zastosowanych w niej pojęć. Dotyczy to w szczególności zarówno pojęcia „państwowy dług publiczny”, jak i pojęcia „roczny produkt krajowy brutto”. Pojęcia te odnoszą się do zjawisk ekonomicznych, finansowych i prawnych, wywołujących skutki polityczne. W zależności od tego, jaką naturę deficytu budżetowego i długu publicznego mamy na uwadze, wyłaniają się odmienne ich pojęcia i funkcje oraz problemy i sposoby ich rozwiązywania. Znaczenie przedmiotowych pojęć, a także konstytucyjny sens zakazu zależy od oceny równowagi budżetowej, uwarunkowanej przez kryteria wynikające z wybranej teorii ekonomicznej, a także z uznania, że deficyt sektora finansów publicznych staje się stanem chronicznym i jego równowagi nie można osiągnąć ani w wydłużonym przedziale czasu, ani w skali całego sektora. Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji ma charakter częściowo blankietowy – działania naruszające zawartą w nim normę będą zawsze stanowiły naruszenie prawa, ale to, czy spowodowanie naruszenia będzie mogło zostać stwierdzone, zależy od ustawodawcy decydującego o przesłankach naruszenia, ponieważ to ustawodawca określa sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego. Dzięki temu art. 216 ust. 5 tylko pozornie stanowi pułapkę konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że – nawet korzystając z oficjalnych wskaźników – ma trudności z kategoryczną oceną stanu polskich finansów publicznych, w szczególności zagrożenia dla równowagi budżetowej jako istotnej wartości konstytucyjnej, mającej znaczenie dla oceny zgodności zaskarżonych regulacji z Konstytucją. Wynika to choćby z faktu, że tak fundamentalny dla oceny kondycji finansowej państwa wskaźnik, jakim jest relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto – jest w wypadku Polski różny, w zależności od sposobu jego obliczania. Liczony według „metodyki krajowej” różni się od liczonego według „metodyki unijnej”. Zdaniem Trybunału „różnica ta ma zasadnicze znaczenie”. Wypada podzielić ten pogląd, ponieważ to sposób obliczenia może decydować o tym, czy doszło do naruszenia konstytucyjnego zakazu. A zatem to ustawa – na

mocy Konstytucji – ustala znaczenie pojęć, którymi posługuje się ustawa zasadnicza i to od ustawodawcy zależy, czy Konstytucja zostanie naruszona. Trybunał Konstytucyjny uznał przy tym, że z jednej strony nie jest władny ocenić, która metodyka obliczania relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto jest bardziej prawidłowa i nie ma instrumentów, by którąkolwiek z nich uznać za błędną. Z drugiej jednak strony nie może ignorować niepokojących wniosków wynikających z wysokości relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto obliczonej według „metodyki unijnej”. (tak: R. Piotrowski, *Uwagi o prawnym znaczeniu konstytucyjnego zakazu nadmiernego zadłużania państwa*, *Studia Iuridica LXXXVI*, 2020, s. 235 i przywołana tam literatura oraz orzecznictwo).

Inni komentatorzy, dzieląc tezę o autonomicznym charakterze pojęć konstytucyjnych zwracają uwagę, że termin „państwowy dług publiczny”, powinien być rozumiany jako dług wszystkich podmiotów publicznoprawnych działających w państwie polskim i dysponujących środkami finansowymi na podstawie ustaw, o których mowa w art. 216 ust. 1 Konstytucji, w ujęciu globalnym po potrąceniu wzajemnych rozliczeń, ze względu na wykładnię historyczną, związaną z „przeniesieniem” tej restrykcji z prawa unijnego. To prowadzi do wniosku, że koniecznym wydaje się przeniesienie także znaczenia tego terminu z prawa unijnego, czyli jako obejmującego cały sektor finansów publicznych danego państwa – członka UE (zob. T. Dębowska-Romanowska, op. cit.). Autorka ta podnosi, że zakres swobody ustawodawcy przy określaniu sposobu obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego jest ograniczony, gdyż „sposób obliczania” powinien odpowiadać znaczeniu ekonomicznemu pojęcia w nauce oraz szeroko pojętym prawodawstwie (...) ze względu na to, że wprowadzenie do Konstytucji restrykcji z art. 216 ust. 5 nie jest (...) zwykłym „przeniesieniem” postanowień traktatowych do prawa krajowego. Jako restrykcja konstytucyjna ma on najwyższą rangę oraz bezwarunkowy normatywny charakter. Pociąga to za sobą odpowiedzialność polityczną, konstytucyjną, a nawet prawnokarną osób pełniących funkcje publiczne, których zadaniem jest czuwanie nad zachowaniem procedur wyprzedzających powstanie nadmiernego długu i przestrzeganie zasad obsługi, zarządzania nim oraz spłaty. Nieuchronne próby obejścia tego przepisu poprzez tworzenie poza sektorem finansów publicznych tworów organizacyjnych (spółek, przedsiębiorstw) w celu ukrycia zwiększenia wydatków, o których mowa w art. 216 ust. 1 Konstytucji, powinny się spotkać z reakcją prawną taką, jaka towarzyszy łamaniu wprost zakazu (T. Dębowska-Romanowska, op. cit.). W tym kontekście istotny jest również wyrażony w piśmiennictwie pogląd, że kluczem do zrozumienia roli, jaką odgrywają fundusze działające w ramach Banku Gospodarstwa



Krajowego, w sztucznym obniżaniu wartości państwowego długu publicznego, jest zakres, w jakim w art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 9 tej ustawy określa jednostki sektora finansów publicznych oraz tytuły zobowiązań sektora finansów publicznych, które obejmuje państwowy dług publiczny. Obejmuje on bowiem wyłącznie zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 ustawy o finansach publicznych z enumeratywnie wymienionych tytułów wskazanych w art. 72 ust. 1 tej ustawy. Wyłączenie funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego, których spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa z sektora finansów publicznych powoduje niezaklasyfikowanie długu funduszy działających w jego ramach do państwowego długu publicznego (zob. Jacek Skowroński, *Gospodarka pozabudżetowa a przejrzystość finansów publicznych*, Kontrola Państwowa, Nr 4 lipiec- sierpień 2025).

Zgodnie z art. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że raczej bezsporna jest formułowana w doktrynie ocena, że art. 1 wyraża „istotę państwa”, formułuje zasadę ustrojową, wyrażającą „filozofię państwa”, bądź że posiada fundamentalne znaczenie dla określenia współczesnego ustroju Rzeczypospolitej” (zob. M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 1.), tym niemniej objaśnianie dobra jest utrudnione m.in. ze względu na jego wieloaspektowość, „wieloźródłowość”. Przyjmuje się, że dobrem wspólnym jest państwo rozumiane jako demokratycznie zorganizowana wspólnota upodmiotowionych obywateli, a nie tylko aparat państwowy, choćby i pojmowany najszerzej, jako całokształt (system) organów, urzędów i instytucji działających w imieniu i z upoważnienia zwierzchniej władzy państwowej. Dlatego nie wolno dobra wspólnego identyfikować z dobrem (interesem) państwa w rozumieniu aparatu władzy, a w szczególności jakiegoś jednego ogniwa administracji państwowej czy też aktualnej politycznej większości, która zdominowała instytucje władzy publicznej. Byłoby to niezgodne z wyrażoną w konstytucji koncepcją państwa polskiego jako „rzeczypospolitej”, a więc swego rodzaju państwa obywatelskiego, w którym instytucje władzy publicznej są służebne wobec społeczeństwa i mają stąd wypływający obowiązek działania dla jego dobra, co znaczy dobra wspólnego wszystkich obywateli (M. Zubik, W. Sokolewicz, op.cit. i przywołana tam literatura). W aspekcie związanym z budżetem i finansami państwa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02 przyjął, że dobrem wspólnym jest zrównoważony stan finansów państwa, wskazując przy tym również, że dobrem konstytucyjnie chronionym

jest równowaga finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych; zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu. Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa), tj. art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Z kolei stosownie do art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Artykuł 2 Konstytucji wyraża trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych. Zasady te są źródłem innych zasad ustrojowych, które również mają status zasad konstytucyjnych, choć w Konstytucji nie zostały *expressis verbis* uregulowane (zob. M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 2.). W doktrynie wskazuje się, że Konstytucja wprowadziła określony w niej obowiązek nieprzekroczenia wysokości długu publicznego, ale przesłanki przekroczenia tego obowiązku pozostawiono do uregulowania ustawodawcy. Są to zarazem przesłanki odpowiedzialności za naruszenie przepisu art. 216 ust. 5 Konstytucji. Realne znaczenie zakazu określonego w tym przepisie określa ustawa i to ona wyznacza sens pojęć, do których odwołuje się Konstytucja. Zarazem jednak Konstytucja decyduje o sposobie rozumienia zawartego w niej zakazu. W związku z tym dokonując wykładni przepisu art. 216 ust. 5 Konstytucji należy uwzględnić wśród innych zasad konstytucyjnych również zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, przy założeniu, że ochrona tych wartości nie ma charakteru ani absolutnego, ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych (zob. R. Piotrowski, *op.cit.*).

### **Szczegółowa argumentacja**

#### Ewolucja orzecznictwa: od równowagi budżetowej do bezpieczeństwa państwa.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że właściwy stan finansów publicznych jest wartością konstytucyjnie chronioną, rekonstruowaną na podstawie całokształtu regulacji ustrojowych dotyczących gospodarki finansowej państwa.

W szczególności wartość ta wynika z art. 216 Konstytucji, który ustanawia zasady prowadzenia gospodarki finansowej państwa, oraz z art. 220 Konstytucji, wprowadzającego bezwzględny zakaz powiększania deficytu budżetowego przez Sejm w toku prac parlamentarnych. Przepisy te nie mają charakteru wyłącznie proceduralnego, lecz wyrażają konstytucyjną wolę ustawodawcy ustrojowego, aby finanse publiczne były prowadzone w sposób odpowiedzialny, przejrzysty i długofalowo zrównoważony.

Normy te pozostają w ścisłym związku z art. 1 Konstytucji, ustanawiającym Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne wszystkich obywateli. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że dobro wspólne nie może być rozumiane wyłącznie jako suma indywidualnych interesów jednostek, lecz obejmuje także trwałość instytucjonalną państwa, jego zdolność do działania oraz stabilność podstaw materialnych, na których opiera się wykonywanie władzy publicznej.

Przełomowe znaczenie w tym zakresie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12. Trybunał sformułował w nim jednoznaczną tezę, zgodnie z którą konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznacza granice urzeczywistniania praw i gwarancji wyrażonych w Konstytucji, w tym praw o charakterze socjalnym i majątkowym. Oznacza to, że stabilność finansowa państwa została uznana za wartość o charakterze nadrzędnym, zdolną do samodzielnego uzasadnienia ograniczeń innych praw i wolności konstytucyjnych.

Jeszcze wcześniej, w wyroku z dnia 24 listopada 2009 r. o sygn. SK 36/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że dbałość o finanse publiczne oraz przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu państwa sytuują się bardzo wysoko w hierarchii dóbr konstytucyjnych. Trybunał powiązał wprost kondycję finansową państwa z jego zdolnością do działania (state capacity), wskazując, że państwo nadmiernie zadłużone traci realną suwerenność decyzyjną, stając się w istocie zakładnikiem rynków finansowych oraz wierzycieli. W takiej sytuacji państwo nie jest w stanie skutecznie realizować swoich podstawowych funkcji, w tym zapewniać bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz ochrony praw obywateli.

W ten sposób orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ewoluowało od postrzegania równowagi budżetowej jako elementu racjonalnej polityki fiskalnej do uznania stabilności finansów publicznych za komponent bezpieczeństwa państwa i fundament jego ustrojowej trwałości.

Prymat równowagi budżetowej nad prawami nabytymi.

Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera fakt, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dopuszczał daleko idące ingerencje w sferę praw jednostki, w tym praw nabytych, jeżeli były one uzasadnione koniecznością ochrony stabilności finansów publicznych. W wyroku z dnia 4 grudnia 2000 r., o sygn. K 9/00, Trybunał jednoznacznie stwierdził, że ze względu na konieczność utrzymania równowagi budżetowej oraz zdolności państwa do wywiązywania się z jego konstytucyjnych obowiązków dopuszczalne jest ograniczenie nawet praw nabytych, o ile spełnione są wymogi proporcjonalności i racjonalności.

Stanowisko to było konsekwentnie powtarzane w kolejnych orzeczeniach, w szczególności w sprawach dotyczących waloryzacji rent i emerytur (wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99) oraz ograniczania ulg podatkowych (wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01). Trybunał podkreślał, że prawa majątkowe jednostki, choć podlegają ochronie konstytucyjnej, nie mają charakteru absolutnego i mogą zostać ograniczone w imię nadrzędnych wartości ustrojowych, takich jak stabilność finansów publicznych i bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

Z powyższego wynika jednoznaczny wniosek argumentacyjny. Skoro Konstytucja dopuszcza realne i dotkliwe ograniczenia praw majątkowych obywateli – takie jak brak waloryzacji świadczeń czy ograniczenie preferencji podatkowych – w imię nieprzekraczania bezpiecznych progów zadłużenia i ochrony stabilności finansowej państwa, to tym bardziej Konstytucja nie może zezwalać władzy publicznej na manipulowanie samą definicją tego zadłużenia.

Obywatele, którzy ponoszą rzeczywiste koszty w postaci wyrzeczeń finansowych, mają konstytucyjne prawo oczekiwać, że wskaźniki służące ocenie stabilności finansów publicznych są ustalane w sposób rzetelny, przejrzysty i odpowiadający rzeczywistemu stanowi zobowiązań państwa. Akceptacja fikcyjnej lub selektywnej definicji długu publicznego (PDP), przy jednoczesnym faktycznym narastaniu zobowiązań ujmowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP), prowadziłaby do podważenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a także naruszałaby zasadę sprawiedliwości społecznej poprzez nierównomierne i nieprzejrzyste rozkładanie ciężarów finansowych.

W konsekwencji stabilność finansów publicznych, jako wartość konstytucyjna, implikuje nie tylko obowiązek ograniczania wydatków i zadłużenia, lecz także obowiązek uczciwego i prawdziwego ich mierzenia. Bez spełnienia tego warunku ochrona stabilności finansowej staje się pozorną, a konstytucyjne wyrzeczenia nakładane na obywateli tracą swoje normatywne uzasadnienie.

### Ekonomiczny charakter pojęć konstytucyjnych.

Kluczowe dla argumentacji wniosku jest ustalenie znaczenia pojęcia „państwowy dług publiczny” na gruncie Konstytucji. Jak słusznie zauważa się w doktrynie (np. prof. Ryszard Piotrowski), pojęcia „dług publiczny” oraz „produkt krajowy brutto” odnoszą się do zjawisk *par excellence* ekonomicznych. Oznacza to, że ich treść nie może być definiowana przez ustawodawcę w sposób całkowicie arbitralny, w oderwaniu od wiedzy ekonomicznej i standardów międzynarodowych.

Pojęcie państwowego długu publicznego w Konstytucji ma na celu zobrazowanie całkowitego ciężaru zobowiązań, który spoczywa na państwie, i który będzie musiał zostać spłacony z przyszłych dochodów podatkowych. Jeżeli ustawodawca tworzy konstrukcje prawne (takie jak fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego), które ekonomicznie są długiem państwa (są przez państwo gwarantowane i spłacane), ale prawnie są wyłączone z definicji państwowego długu publicznego, to dochodzi do zafałszowania pojęcia konstytucyjnego.

W wyroku K 1/12 Trybunał Konstytucyjny dostrzegł problem rozbieżności sposobów obliczania państwowego długu publicznego w relacji do PKB. Wskazał wówczas: „Trybunał Konstytucyjny zauważa, że – nawet korzystając z oficjalnych wskaźników – ma trudności z kategoryczną oceną stanu polskich finansów publicznych (...). Wynika to choćby z faktu, że tak fundamentalny dla oceny kondycji finansowej państwa wskaźnik, jakim jest relacja długu publicznego do PKB – jest w wypadku Polski różny, w zależności od sposobu jego obliczania”. W 2011 r. różnica ta wynosiła ok. 3 punkty procentowe. Obecnie, jak wynika ze *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*, różnica ta ma wzrosnąć do blisko 16 punktów procentowych PKB w 2029 r. Taka skala rozbieżności zmienia jakość problemu – z kwestii technicznej staje się on kwestią omijania Konstytucji.

### Dynamiczna interpretacja i zasada prewencji.

Niezwykle istotnym argumentem, który należy podnieść, jest tzw. interpretacja dynamiczna art. 216 ust. 5 Konstytucji. Koncepcja ta, wspierana przez Marszałka Sejmu w sprawie K 1/12 i zaaprobowana przez Trybunał, zakłada, że „im bardziej wysokość długu publicznego zbliża się do konstytucyjnego limitu, tym bardziej zdecydowane działania powinny podejmować władze publiczne”. Trybunał w tym wyroku odwołał się do maksym medycznych: *Morbum evitare quam curare facilius est* („łatwiej unikać choroby niż ją leczyć”) oraz *Principiis obsta, sero medicina paratur* („przeciwdziałaj początkom choroby, później i lekarstwa są bezskuteczne”). Wynika z tego konstytucyjny obowiązek prewencji. Władze publiczne nie

mogą czekać, aż dług formalnie przekroczy 60% według najwęższej możliwej definicji. Muszą reagować na realne zagrożenie. Skoro metodyka unijna (EDP), uznawana na arenie międzynarodowej za standard oceny wiarygodności państw, wskazuje na przekroczenie progu 60% już w 2026 r. (66,2%) , to bierność ustawodawcy i opieranie się na zaniżonym wskaźniku krajowym (PDP) jest naruszeniem obowiązku *principii obsta*. Zamiast leczyć finanse (redukować deficyt), władze zmieniają definicję choroby (redefiniują dług), co stoi w sprzeczności z teleologią art. 216 ust. 5 Konstytucji.

#### Zakaz arbitralności legislacyjnej.

Konstytucja w art. 216 ust. 5 zdanie drugie zawiera delegację ustawową: „Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. To właśnie ta delegacja stanowi oś sporu prawnego i ekonomicznego. Powstaje fundamentalne pytanie: jak daleko sięga swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści pojęcia „państwowy dług publiczny”? Czy ustawa może zdefiniować „dług” w sposób tak wąski lub specyficzny, że konstytucyjny limit 60% (3/5) stanie się w praktyce martwy, mimo że ekonomiczne zadłużenie państwa będzie znacznie wyższe?

Wykładnia tej delegacji nie może odbywać się w próżni. Musi uwzględniać art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz cel regulacji. Jeśli celem ustrojodawcy było ograniczenie zadłużenia, to delegacja do określenia „sposobu obliczania” ma charakter techniczny i wykonawczy. Ustawodawca ma prawo doprecyzować, jak przeliczać waluty, w jakim momencie księgować zobowiązanie, czy i jak sumować poszczególne tytuły dłużne. Nie ma jednak prawa do redefinicji pojęcia „dług” w sposób, który wyłączałby z niego zobowiązania *de facto* obciążające Skarb Państwa, lecz formalnie przesunięte do innych podmiotów. W doktrynie prawa przyjmuje się, że ustawodawca zwykły dysponuje tzw. autonomią pojęciową. Oznacza to, że na potrzeby konkretnej ustawy może definiować terminy w sposób odmienny od ich znaczenia w języku potocznym czy w innych gałęziach prawa. Jednakże, jak wykazuje zgromadzony materiał badawczy, autonomia ta nie jest absolutna, zwłaszcza gdy dotyka pojęć zakorzenionych w samej Konstytucji. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wyłania się teza, że definicja ustawowa nie może prowadzić do „wydrążenia” normy konstytucyjnej z jej treści. Jeżeli ustrojodawca ustanowił zakaz zadłużania ponad 60% PKB, to ustawodawca zwykły nie może poprzez kreatywną księgowość i manipulację definicjami (np. wyłączając pewne fundusze celowe z definicji długu) doprowadzić do sytuacji, w której realne zadłużenie przekracza ten próg, a wskaźnik ustawowy pozostaje w normie.

Takie działanie stanowiłoby obejście Konstytucji (*fraus constitutionis*). W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał badał granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu systemu zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Trybunał orzekł, że chociaż ustawa zasadnicza pozostawia parlamentowi szeroki margines swobody w doborze środków, to swoboda ta nie jest absolutna. Ustawodawca nie może działać w całkowitym oderwaniu od intencji ustrojodawcy ani naruszać istoty danego prawa czy pojęcia konstytucyjnego. W przypadku emerytur oznaczało to, że nie można stworzyć systemu, który *de facto* pozbawia obywatela zabezpieczenia. Zaprezentowane powyżej podejście Trybunału Konstytucyjnego w świetle art. 216 ust. 5 Konstytucji prowadzi do następującej konkluzji: ustawodawca ma prawo doprecyzować w ustawie sposób obliczania państwowego długu publicznego (co czyni w ustawie o finansach publicznych), ale nie może określić tego długu w sposób sprzeczny z jego konstytucyjną i ekonomiczną istotą. Jeśli regulacja ustawowa zawarta w art. 72 ust. 1 w związku z art. 9 ustawy o finansach publicznych jest skonstruowana tak, że wyłącza z państwowego długu publicznego ogromne kwoty zobowiązań (sięgające setek miliardów złotych w funduszach Banku Gospodarstwa Krajowego), które ekonomicznie obciążają państwo, to regulacja staje się nierzetelna, a przede wszystkim narusza istotę konstytucyjnego zakazu zadłużania. Przywołany wyrok w sprawie K 1/12 jest kamieniem węgielnym dla analizy granic swobody ustawodawcy w zakresie definicji długu. Choć Trybunał nie uchylił zaskarżonych przepisów, jego uzasadnienie zawiera kluczowe tezy potwierdzające stanowisko, że manipulacja definicjami nie może służyć ukrywaniu prawdy o finansach publicznych. W tym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *Trybunał Konstytucyjny z jednej strony nie jest władny ocenić, która metodyka obliczania relacji długu publicznego do PKB jest bardziej prawidłowa i nie ma instrumentów, by którąkolwiek z nich uznać za błędną. Z drugiej jednak strony nie może ignorować niepokojących wniosków wynikających z wysokości relacji długu publicznego do PKB obliczonej według „metodyki unijnej”*.

Analiza tego fragmentu prowadzi do następujących wniosków:

- Trybunał przyznaje, że nie jest organem statystycznym i nie rozstrzygnie sporu ekonomicznego o wyższości jednej metody nad drugą. Jest to wyraz powściągliwości sędziowskiej.
- Mimo braku kompetencji statystycznych, Trybunał stwierdza, że nie może „ignorować niepokojących wniosków”. Jest to kluczowy moment argumentacji. Gdyby ustawodawca miał absolutną swobodę, Trybunał powiedziałby: „Skoro ustawa definiuje dług w sposób X, to

wyniki metodyki Y są prawnie irrelewantne”. Trybunał jednak tego nie zrobił. Uznał metodykę unijną za relewantny punkt odniesienia dla oceny stanu finansów państwa.

- Uznanie wyników metodyki unijnej za źródło „niepokojących wniosków” jest de facto ostrzeżeniem dla ustawodawcy. Oznacza to, że jeśli różnica między metodykami stanie się tak drastyczna, że definicja ustawowa całkowicie oderwie się od rzeczywistości, Trybunał będzie zmuszony interweniować, uznając definicję ustawową za niekonstytucyjną ze względu na naruszenie art. 216 ust. 5 w zw. z art. 2 oraz w zw. z art. 1 Konstytucji.

Nieco wyżej w uzasadnienie przedmiotowego wyroku, Trybunał podniósł: *Trybunał Konstytucyjny zauważa, że - nawet korzystając z oficjalnych wskaźników - ma trudności z kategoryczną oceną stanu polskich finansów publicznych, w szczególności zagrożenia dla równowagi budżetowej jako istotnej wartości konstytucyjnej, mającej znaczenie dla oceny zgodności zaskarżonych regulacji z Konstytucją. Wynika to choćby z faktu, że tak fundamentalny dla oceny kondycji finansowej państwa wskaźnik, jakim jest relacja długu publicznego do PKB - jest w wypadku Polski różny, w zależności od sposobu jego obliczania. Powyższe potwierdza tezę, że ustawodawca, tworząc skomplikowany i niejednoznaczny system definicji, narusza standardy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca ma obowiązek tworzyć przepisy w taki sposób, aby stan finansów publicznych był możliwy do kategorycznej oceny. Tworzenie przepisów niepełnych, niejednoznacznych „zaciemniających obraz” (poprzez wyłączanie długu do funduszy pozabudżetowych) jest działaniem sprzecznym z tym obowiązkiem.*

#### Rzetelność metodyki a art. 2 Konstytucji.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika nakaz rzetelnej legislacji oraz zakaz tworzenia prawa pozornego. Ustawowe określenie państwowego długu publicznego, które w 2029 r. ma wykazywać dług na poziomie bezpiecznym (poniżej 60%), podczas gdy realne zadłużenie, wg standardów UE wyniesie 75% PKB, traci walor normy prawnej realizującej Konstytucję. Wzrost różnicy między metodykami (tzw. spread długu) z 11 pkt proc. w 2025 r. do 16 pkt proc. w 2029 r. jest dowodem na systemowe, celowe działanie ustawodawcy zmierzające do „ukrycia” długu poza definicją PDP. W świetle wyroku K 1/14, taka praktyka legislacyjna, polegająca na redefiniowaniu pojęć w celu ominięcia sztywnych barier konstytucyjnych, jest niedopuszczalna. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, dotyczący podatku od nieruchomości, obrazuje sytuację, z jaką mamy do czynienia w niniejszym przypadku. Sprawa dotyczyła definicji „gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Ustawodawca zdefiniował



ten związek w sposób bardzo szeroki: wystarczyło, że nieruchomości była w posiadaniu przedsiębiorcy, by została opodatkowana najwyższą stawką, nawet jeśli faktycznie nie była wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej. (np. nieużytki, budynki wyłączone z eksploatacji). Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności takiej definicji, stwierdzając, że ustawodawca nie może stosować automatyzmu (sam fakt posiadania), ignorując rzeczywisty stan rzeczy (brak związku z działalnością) oraz wskazał, że definicja ustawowa, która nakłada wyższy podatek w oparciu o fikcję prawną (że wszystko, co ma firma, służy firmie), stanowi „nieproporcjonalną ingerencję w prawo do własności” (art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji). W niniejszym przypadku mechanizm jest analogiczny. W przypadku państwowego długu publicznego, ustawodawca próbuje stworzyć fikcję, że pewne zobowiązania nie są długiem państwa, mimo że ekonomicznie go obciążają. Skoro w prawie podatkowym Trybunał zakazał ignorowania stanu faktycznego (rzeczywistego wykorzystania nieruchomości) na rzecz definicji formalnej, to tym bardziej w prawie finansowym nie można ignorować stanu faktycznego (rzeczywistego zadłużenia państwa) na rzecz formalnej „wygodnej” definicji wskaźnika długu. Ustawowe określenie państwowego długu publicznego musi odzwierciedlać ekonomiczną rzeczywistość obciążenia państwa, tak jak definicja przedmiotu opodatkowania musi odzwierciedlać rzeczywisty związek z działalnością gospodarczą.

#### Kryterium celu normy konstytucyjnej.

Ustawodawca narusza delegację ustawową, gdy tworzy definicję, która uniemożliwia realizację celu normy konstytucyjnej. Celem art. 216 ust. 5 Konstytucji jest zapobieżenie nadmiernemu zadłużeniu państwa, rozumianemu jako realne obciążenie gospodarki. Jeśli norma wynikająca z przepisu art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansów publicznych określa państwowy dług publiczny w sposób, który pozwala na nieograniczone zadłużanie się poza limitem konstytucyjnym poprzez przesuwanie długu do Banku Gospodarstwa Krajowego, to norma ta czyni normę konstytucyjną „martwą”. Trybunał w wyroku K 1/12 zauważył ten problem, wskazując na „niepokojące wnioski” płynące z metodyki unijnej, która jest bardziej kompletna ekonomicznie i lepiej oddaje cel ochrony konstytucyjnej. „Dług” w rozumieniu konstytucyjnym ma swój rdzeń znaczeniowy. Ustawodawca może doprecyzować szczegóły (kursy walut, kategoryzację), ale nie może wyłączyć z określenia, co jest długiem, a co nie, całych kategorii zobowiązań, które w istocie są długiem państwowym.

Konstytucja wymaga, aby system prawny był transparentny (art. 2). Jeśli normy ustawowe wprowadzają „chaos informacyjny” (dualizm metodyki) i ukrywają rzeczywisty stan rzeczy

przed organami kontroli (Najwyższa Izba Kontroli) oraz społeczeństwem, naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego. Ustawodawca nie może tworzyć prawa, które jest niemożliwe do skontrolowania pod względem skutków finansowych. Dualizm metodyczny, który prowadzi do sprzecznych wniosków o bezpieczeństwie państwa, jest systemową dysfunkcją naruszającą Konstytucję.

**Przedstawiając problem i argumentację w aspekcie ekonomicznym należy wskazać na następujące okoliczności.**

Geneza i racjonalizacja reguł fiskalnych: problem inkonsystencji czasowej.

Istnienie reguł fiskalnych w nowoczesnych systemach gospodarczych nie jest jedynie kwestią technicznej organizacji finansów publicznych, lecz odpowiedzią na fundamentalne problemy ekonomii politycznej. W literaturze przedmiotu, w szczególności w pracach Kydlanda i Prescottta (1977) oraz Barro (1979), reguły te są interpretowane jako niezbędne narzędzie rozwiązania problemu inkonsystencji czasowej (time inconsistency). Teoria ta, pierwotnie rozwijana na gruncie polityki monetarnej, znajduje bezpośrednie i kluczowe zastosowanie w polityce fiskalnej. Problem inkonsystencji czasowej w polityce fiskalnej polega na strukturalnej rozbieżności między bodźcami, jakim podlegają decydenci polityczni w krótkim i długim okresie. Politycy, dążąc do maksymalizacji poparcia wyborczego lub realizacji bieżących celów politycznych, posiadają silne, naturalne bodźce do zwiększania wydatków publicznych i generowania deficytów w krótkim horyzoncie czasowym. Taka ekspansja fiskalna jest często postrzegana jako politycznie korzystna, gdyż stymuluje popyt, zaspokaja roszczenia grup interesu i tworzy iluzję dobrobytu, mimo że w długim okresie prowadzi do akumulacji długu, presji inflacyjnej i konieczności drastycznego podnoszenia podatków w przyszłości. Zjawisko to w literaturze ekonomicznej określane jest mianem „deficytowego biasu” (deficit bias) polityki fiskalnej. Decydenci podejmujący decyzje o wysokości deficytu w danym roku budżetowym często nie internalizują w pełni długookresowych kosztów swoich działań. Z perspektywy pojedynczego roku budżetowego, wysoki deficyt rzadko jest bezpośrednią przyczyną natychmiastowego kryzysu fiskalnego. Jednakże, sekwencja takich decyzji, powtarzana przez wiele lat, prowadzi do nieuchronnej erozji stabilności finansów publicznych i wzrostu kosztu obsługi długu. Reguły fiskalne mają za zadanie przerwać ten cykl poprzez nałożenie sztywnych ograniczeń na swobodę decyzyjną polityków. Sprawiają one, że abstrakcyjna granica bezpieczeństwa finansowego staje się „namacalna” poprzez skodyfikowane progi prawne, których przekroczenie wiąże się z konkretnymi sankcjami

politycznymi, prawnymi, a w skrajnych przypadkach – konstytucyjnymi. Reguły te pełnią zatem funkcję „technologii wiążącej ręce” (commitment technology). Pozwalają one rządzącym na wiarygodne zobowiązanie się do prowadzenia odpowiedzialnej polityki, co jest kluczowe dla rynków finansowych, ale przede wszystkim dla obywateli. Ponadto, reguły fiskalne pełnią funkcję ochronną wobec przyszłych pokoleń, zapobiegając nadmiernemu przerzucaniu kosztów dzisiejszej konsumpcji publicznej na przyszłych podatników. Wzmacniają one również wiarygodność całej polityki gospodarczej państwa, wspierając politykę pieniężną banku centralnego w utrzymaniu niskiej inflacji, co jest kluczowe dla stabilności makroekonomicznej.

#### Typologia reguł fiskalnych: od numerycznych do proceduralnych.

Współczesna architektura fiskalna wykorzystuje różnorodne instrumenty prawne, które można podzielić na dwie główne kategorie: reguły numeryczne oraz reguły proceduralne. W Polsce obserwujemy hybrydowe zastosowanie obu tych typów, co tworzy skomplikowaną sieć powiązań i zależności. Reguły numeryczne stanowią bezpośrednie, kwantyfikowalne ograniczenia nakładane na kluczowe agregaty fiskalne. Są one najczęściej stosowanym narzędziem dyscyplinującym. Do najważniejszych należą: (1) limity długu publicznego: określają maksymalny dopuszczalny poziom zadłużenia w relacji do PKB. W Polsce fundamentalną rolę odgrywa tu konstytucyjny limit 60% PKB (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). Reguły te są powszechnie stosowane zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, stanowiąc ostateczną barierę przed niewypłacalnością państwa. Ich zaletą jest prostota i łatwość komunikacji, wadą zaś – podatność na kreatywną księgowość i przesuwanie długu poza zdefiniowany sektor finansów publicznych; (2) limity deficytu budżetowego: ograniczają wielkość rocznego deficytu (np. do 3% PKB zgodnie z kryteriami z Maastricht). W krajach rozwijających się często odnoszą się one do rzeczywistego salda budżetowego, co może prowadzić do polityki procyklicznej (cięcia wydatków w recesji). W gospodarkach rozwiniętych preferuje się cele oparte na saldzie strukturalnym, uwzględniającym cykl koniunkturalny, co pozwala na działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury; (3) reguły wydatkowe: ograniczają tempo wzrostu wydatków publicznych lub określają ich maksymalny pułap. Przykładem zaawansowanej reguły tego typu jest polska stabilizująca reguła wydatkowa (SRW). Jej celem jest coroczne wyznaczanie limitu wydatków sektora publicznego w taki sposób, aby w dobrych czasach wydatki rosły wolniej od dochodów (lub PKB), co pozwala na generowanie oszczędności na czasy dekoniunktury. Formuła SRW jest skomplikowana. SRW ma charakter antycykliczny i obejmuje szerszy zakres sektora finansów

publicznych niż „tradycyjny budżet państwa”; (4) reguły proceduralne koncentrują się na procesie zarządzania finansami publicznymi. Obejmują one zasady dotyczące przejrzystości, sprawozdawczości, harmonogramu prac nad budżetem oraz kompetencji poszczególnych organów władzy. Ich celem jest wzmocnienie transparentności i odpowiedzialności w zarządzaniu środkami publicznymi. W Polsce przykładem takich reguł są wymogi dotyczące uzasadnienia ustawy budżetowej, w tym obowiązek przedstawiania planów finansowych funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego.

#### Dualizm polskich reguł fiskalnych – rozdźwięk zakresowy.

Analiza struktury prawnej finansów publicznych w Polsce ujawnia istnienie dwóch fundamentalnie odmiennych reżimów ograniczania ekspansji fiskalnej, które różnią się nie tylko metodologią, ale przede wszystkim zakresem podmiotowym. Ten dualizm prowadzi do sytuacji, w której państwo może formalnie przestrzegać jednej reguły (konstytucyjnej), jednocześnie wydatnie zwiększając zadłużenie w ramach drugiej (SRW/EDP). Jest to kluczowy mechanizm umożliwiający prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej w latach 2025–2026.

#### Konstytucyjny limit długu i państwowy dług publiczny.

Fundamentem polskiego systemu bezpieczeństwa finansowego jest art. 216 ust. 5 Konstytucji, który zakazuje zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 (60%) wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jest to reguła o najwyższej randze prawnej, trudna do zmiany i stanowiąca teoretycznie najsilniejszy bezpiecznik dla finansów państwa.

Istotą problemu jest jednak, że art. 75 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych określając tytuły zobowiązań sektora finansów publicznych, które obejmuje państwowy dług publiczny, pomija zobowiązania zaciągnięte przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw - takie jak Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 czy kluczowy dla 2026 roku Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej również FWSZ). Zobowiązania zaciągane przez BGK na rzecz tych funduszy (np. poprzez emisję obligacji, które są gwarantowane przez Skarb Państwa, ale emitowane przez podmiot spoza definicji sektora finansów publicznych) nie są wliczane do państwowego długu publicznego. W ten sposób konstytucyjny limit 60% PKB odnosi się do wielkości, która nie odzwierciedla pełnego zadłużenia państwa, a jedynie jego część.

#### Stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) i sektor instytucji rządowych i samorządowych.

Drugim filarem systemu jest stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), uregulowana w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. Jej celem jest ograniczenie tempa wzrostu wydatków publicznych w taki sposób, aby zapewnić stabilność fiskalną w średnim okresie. W przeciwieństwie do limitu konstytucyjnego, SRW opiera się na znacznie szerszym zakresie podmiotowym, co czyni ją bardziej adekwatnym, choć prawnie słabszym (ustawowym, a nie konstytucyjnym) narzędziem kontroli.

Jak wskazała Rada Ministrów w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2026: „stabilizująca reguła wydatkowa, która determinuje ponad 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (...) obejmuje także te jednostki, które nie są objęte definicją sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych”.

Zakres SRW obejmuje m.in.: (1) organy władzy publicznej i jednostki budżetowe - objęte PDP, (2) państwowe fundusze celowe np. FUS, Fundusz Pracy - objęte PDP, (3) Narodowy Fundusz Zdrowia - objęty PDP, (4) Fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK), w tym Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – nie objęte PDP. SRW została skonstruowana w taki sposób, aby być spójną z unijnymi wymogami dotyczącymi paktu stabilności i wzrostu. Dlatego też limit wydatków obliczany w ramach SRW uwzględnia fundusze BGK, które zgodnie z metodyką unijną (ESA2010) są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych (General Government – GG). Włączenie funduszy BGK do SRW jest potwierdzeniem, że ekonomicznie stanowią one integralną część finansów państwa, nawet jeśli ustawa o finansach publicznych w art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 wyklucza je z „definicji” państwowego długu publicznego.

#### Rozdział metodologiczny i jego konsekwencje: statystyka długu.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której Polska stosuje dwie równoległe reguły oparte na dwóch różnych definicjach długu i deficytu:

1. Reguła Konstytucyjna (PDP): wąski zakres, wyłączający fundusze BGK. Pozwala na wykazywanie niższego zadłużenia. Według *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2026–2029*, relacja państwowego długu publicznego do PKB ma wynosić ok. 59,5%, co technicznie pozwala na nieprzekroczenie progu konstytucyjnego 60%.
2. Reguła SRW / unijna (EDP): szeroki zakres, włączający fundusze BGK. Pokazuje rzeczywisty obraz zadłużenia. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) ma według prognoz wzrosnąć drastycznie, osiągając poziom ok. 75,3% PKB w 2029 roku.

Różnica między tymi dwoma wskaźnikami (PDP vs EDP) sięgnie 15,8% PKB w 2029 roku, według rządowych prognoz, co przekłada się na ponad 770 miliardów złotych długu, który realnie istnieje (trzeba go obsługiwać), ale jest "niewidoczny" dla konstytucyjnego „bezpiecznika”.

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2026 rok Rada Ministrów wprost potwierdza ten dualizm: "Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych jest determinowany zarówno wynikiem jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (...), jak i tych jednostek, które spełniają kryteria zaliczenia je do sektora według metodyki unijnej, a które nie są częścią sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych". Dokument wprost wymienia tu fundusze BGK jako element wpływający na wynik sektora (i objęty SRW), ale znajdujący się poza państwowym długiem publicznym określany na mocy art. 72 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych. Co więcej, w uzasadnieniu zaznaczono, że plany finansowe tych funduszy są dołączane do ustawy budżetowej w celu zapewnienia "jawności transferów środków publicznych", co jest milczącym przyznaniem, że bez tego zabiegu jawność ta nie byłaby zachowana w ramach standardowej struktury budżetu.

Tab. 1. Wielkość długu publicznego wg metodologii ustawowej i wg Eurostat w mld zł oraz proc. PKB w latach 2025-2029.

|                                                                                             |          | 2025   | 2026   | 2027   | 2028   | 2029   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>projekt budżetu państwa na 2026 r.</b>                                                   |          |        |        |        |        |        |
| PKB (odczyt GUS lub prognoza MF)                                                            | w mld zł | 3901,2 | 4160,2 | 4396,3 | 4638,3 | 4881,6 |
| państwowy dług publiczny                                                                    | w mld zł | 1907,4 | 2240,3 |        |        |        |
|                                                                                             | w % PKB  | 48,9%  | 53,9%  |        |        |        |
| dług wg definicji UE                                                                        | w mld zł | 2331,1 | 2753,6 |        |        |        |
|                                                                                             | w % PKB  | 59,8%  | 66,2%  |        |        |        |
| <b>strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2026-2029 z września 2025</b> |          |        |        |        |        |        |
| państwowy dług publiczny                                                                    | w % PKB  | 48,9%  | 53,8%  | 55,6%  | 58,3%  | 59,5%  |
| dług wg definicji UE                                                                        | w % PKB  | 59,8%  | 66,2%  | 69,1%  | 72,7%  | 75,3%  |
| różnica w pkt. proc.                                                                        | w % PKB  | 10,9%  | 12,4%  | 13,5%  | 14,4%  | 15,8%  |

Źródło: uzasadnienie ustawy budżetowej na 2026 r. oraz *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2026-2029*.

Dane przedstawione w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2026 rok wskazują na rosnącą wartość różnicy między poziomem długu wg polskiej definicji państwowego długu publicznego a definicją UE. W 2025 różnica ta wyniosła około 10,9% PKB czyli około 423 mld zł, a jednocześnie wartość ta w 2026 roku ma wynieść już 12,4% PKB czyli 513,3 mld zł.

Wzrost tej różnicy - z wartości 424 mld zł do 513,3 mld zł - czyli aż o 89,6 mld zł pokazuje skalę jej szybkiego powiększania się. Jednocześnie warto odnieść ten przyrost do poziomu deficytu na 2026 r. - 271,7 mld zł. Czyli różnica ta rośnie w tempie około 1/3 wartości deficytu budżetowego na 2026 r. Jeszcze przed 2020 rokiem, wartość całego rocznego deficytu sektora finansów publicznych wg metodologii UE była mniejsza od wspomnianych 89,6 mld zł. Pokazuje to znaczącą skalę środków publicznych, które powiększają różnicę między zadłużeniem liczonym wg obu metodologii. W konsekwencji różnica ta, powiększana istotnie co roku, będzie wyraźnie rosła. Według rządowej *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2026-2029*, opublikowanej we wrześniu 2025 r., a zatem razem z publikacją projektu ustawy budżetowej na 2026 rok, różnica w poziomie zadłużenia między obiema metodologiami wzrośnie do 15,8% PKB. Czyli korzystając z prognozy PKB opublikowanej w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2026 rok, różnica ta wzrośnie o około 258 mld zł ze wspomnianych wcześniej 513,3 mld zł w 2026 roku do 771,3 mld zł w 2029 r.

Te różnice pokazują, że rosnąca różnica między obiema metodologiami powoduje, że polska metodologia ustawowa przestała pełnić swoją funkcję trafnego wskazywania prawdziwego poziomu zadłużenia publicznego.

#### Splata zobowiązań PFR i BGK w budżecie na 2025 rok jako kolejny argument pokazujący fikcyjność metodyki ustawowej.

W ustawie budżetowej na 2025 rok przeznaczono 63,2 mld zł na spłatę obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S. A. (34,7 mld zł) wyemitowanych w roku 2020 na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 (28,5 mld zł). Należy odtworzyć sekwencję zdarzeń. W 2020 roku, PFR i BGK wyemitowały obligacje, objęte gwarancjami Skarbu Państwa, które wg metodyki UE zostały zaliczone do długu publicznego Polski, a wg metodyki ustawowej nie zostały zaliczone do długu publicznego Polski. Następnie, po 5 latach, czyli w roku 2025, gdy nadszedł czas spłacenia obligacji czyli zwrotu długu, który te obligacje wygenerowały, równowartość obligacji i odsetek, choć formalnie, według ustawy, nie były to obligacje zaliczone do ustawowego państwowego długu publicznego, została uznana przez Radę Ministrów, a następnie przez ustawodawcę za zobowiązania, które Skarb Państwa zobowiązany jest zwrócić. Równowartość tych środków poprzez uwzględnienie w sumie wydatków budżetu Skarbu Państwa w 2025 roku, powiększyła wielkość deficytu budżetowego i w efekcie zdecydowano o emisji obligacji Skarbu Państwa, aby pokryć zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z deficytu budżetowego. W tym właśnie

roku, w 2025, gdy Skarb Państwa zdecydował się na przekazanie środków finansowych na spłatę obligacji PFR i BGK, wyemitował z tego powodu obligacje Skarbu Państwa.

W sensie formalnym, realny dług stworzony w 2020 roku w związku z realizacją zadań PFR i PGK, stał się państwowym długiem publicznym dopiero w 2025 roku.

#### Funkcjonalna jedność wydatków na obronę – studium przypadku na 2026 rok.

Najbardziej jaskrawym dowodem na „fikcyjność” podziału na wydatki budżetowe i „pozabudżetowe” (BGK) jest konstrukcja finansowania obronności w projekcie budżetu na 2026 rok. Rada Ministrów, prezentując plany wydatkowe, dokonuje ich funkcjonalnej integracji, traktując je jako jedną ekonomiczną całość, mimo że formalnie pochodzą one z rozłącznych źródeł prawnych. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej Rada Ministrów wskazuje: „na kolejny rok zabezpieczono rekordowe środki na obronę narodową (...) w wysokości 200,1 mld zł (...) co stanowi 4,81% planowanego do budżetu PKB roku 2026”. Ta liczba – 200,1 mld zł – jest kluczowa dla analizy „fikcyjności” PDP. Nie jest ona kwotą wydatków budżetu państwa w rozumieniu ustawy budżetowej (część 29). Jest to suma algebraiczna, sztucznie skonstruowana przez rząd na potrzeby komunikacji, która łączy dwa różne systemy finansowania.

Analiza struktury tej kwoty, w oparciu o dostępne dane, przedstawia się następująco:

Wydatki budżetu państwa: planowane na poziomie 124,829 mld zł (co stanowi ok. 3,0% PKB). Składają się na to wydatki w części 29 „Obrona narodowa” (ok. 118,639 mld zł) oraz w dziale 752 „Obrona narodowa” w innych częściach budżetu (ok. 6,189 mld zł).

Wydatki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ): planowane na poziomie 79,510 mld zł. Fundusz ten jest zarządzany przez BGK i znajduje się poza budżetem państwa.

Korekta o transfery: aby uniknąć podwójnego liczenia (gdyż część środków FWSZ pochodzi z dotacji budżetowej), od sumy powyższych kwot należy odjąć dotację przekazywaną z budżetu państwa do FWSZ, która w 2026 roku ma wynieść 3,335 mld zł.

#### Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych: mechanizm „wypychania” długu.

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych nie generuje własnych dochodów operacyjnych wystarczających na pokrycie wydatków rzędu 79,5 mld zł. Jego plan finansowy opiera się w przeważającej mierze na finansowaniu dłużnym. BGK emituje obligacje na rzecz FWSZ, które są gwarantowane przez Skarb Państwa. Wpływy z tytułu wsparcia udzielonego wojskom obcym czy usług specjalistycznych są marginalne w stosunku do potrzeb zakupowych.



Z perspektywy ekonomicznej, wydatki FWSZ są tożsame z wydatkami realizowanymi bezpośrednio przez Ministerstwo Obrony Narodowej z budżetu (zakup amunicji, uposażenia żołnierzy, bieżące utrzymanie). Służą temu samemu celowi publicznemu (obrona narodowa), są decydowane przez tego samego dysponenta politycznego (rząd) i ostatecznie będą spłacane przez tego samego podatnika. Co więcej, w ramach planu FWSZ przewidziano 72,2 mld zł bezpośrednio na realizację celów Programu rozwoju Sił Zbrojnych, co potwierdza, że Fundusz ten dubluje funkcje budżetu w zakresie modernizacji armii.

W uzasadnieniu do budżetu Rada Ministrów omawia te wydatki łącznie, używając sformułowań takich jak "zabezpieczono niezbędne środki" czy "rekordowe środki na obronę narodową" w odniesieniu do całej zagregowanej kwoty. Nie rozróżnia się tu "lepszyc" (budżetowych) i "gorszych" (funduszowych) pieniędzy – są one traktowane jako jednolity strumień finansowania priorytetu państwowego. Ta funkcjonalna jedność stoi w jaskrawej sprzeczności z prawnym rozdzieleniem długu.

#### Interpretacja funkcjonalna, a prawna „fikcja”.

Skoro Rada Ministrów interpretuje te wydatki funkcjonalnie jako jedną całość, to sztuczny podział prawny na "dług budżetowy" (wliczany do PDP) i "dług BGK" (niewliczany do PDP) traci rację bytu i staje się fikcją prawną. Wyłączenie FWSZ z definicji PDP w art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych jest zabiegiem czysto formalnym. Pozwala ono rządowi wykazać, że "państwowy dług publiczny" jest niski i bezpieczny (poniżej progu konstytucyjnego 60%), podczas gdy realne zadłużenie państwa (dług EDP) gwałtownie rośnie, przekraczając ten próg o ponad 15 punktów procentowych w perspektywie kilku lat. W uzasadnieniu do budżetu na 2026 rok Rada Ministrów przyznaje, że limit wydatków w ramach stabilizującej reguły wydatkowej obejmuje fundusze BGK. Oznacza to, że rząd jest w pełni świadom konieczności kontrolowania tych wydatków w ramach reguł unijnych i makroekonomicznych (SRW), ale celowo utrzymuje ich wyłączenie z definicji PDP, aby ominąć krajowy limit konstytucyjny. Jest to działanie celowe, mające na celu stworzenie przestrzeni fiskalnej, która w świetle Konstytucji nie powinna istnieć.

#### Wnioski.

Analiza struktury budżetu na 2026 rok oraz mechanizmów reguł fiskalnych prowadzi do jednoznacznego wniosku o niekonstytucyjnym charakterze regulacji zawartej w art. 72 ust. 1 w związku art. 9 ustawy o finansach publicznych. Przejawia się to w szczególności na trzech poziomach:

1. Poziom statystyczny: rozdźwięk pomiędzy PDP i EDP.

Prognozy długu publicznego zawarte w Strategii zarządzania długiem na lata 2026-2029 pokazują wydatne rozwieranie się „nożyc” między PDP a EDP. Podczas gdy PDP ma wynosić ok. 59,5% PKB (utrzymując się technicznie poniżej progu konstytucyjnego), państwowy dług publiczny liczony metodą unijną (EDP), obejmujący fundusze BGK, ma wzrosnąć do poziomu ok. 75,3% PKB w 2029 roku. Różnica ta, wynosząca blisko 16 punktów procentowych PKB (co przekłada się na około 770 mld złotych), to właśnie miara "fikcji" – jest to państwowy dług publiczny, który realnie istnieje, trzeba go obsługiwać (co kosztuje miliardy złotych rocznie), ale który "nie istnieje" w świetle regulacji art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych, a co za tym idzie nie przekłada się na poziom budżetu.

2. Poziom funkcjonalny: jedność celów, dualizm metod.

Przykład wydatków na obronność w 2026 roku (200,1 mld zł) dowodzi, że rząd traktuje FWSZ jako integralną część systemu finansów publicznych. Wydatki Funduszu (79,5 mld zł) są tylko technicznie wyodrębnione z budżetu. W rzeczywistości stanowią one realizację podstawowej funkcji państwa (bezpieczeństwo zewnętrzne). Wyłączenie zadłużenia zaciągniętego na ten cel z PDP jest zatem zabiegiem arbitralnym, niemającym uzasadnienia ekonomicznego, a jedynie "kreatywno-księgowe".

3. Poziom konstytucyjny: niezgodność z art. 216 ust. 5 w zw. z art. 2 oraz w zw. z art. 1 Konstytucji.

Konstytucyjny limit długu (60% PKB) miał stanowić "kotwicę" bezpieczeństwa finansowego. Poprzez stworzenie równoległego systemu finansowania w BGK i wyłączeniu go z regulacji art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych, limit ten został w rzeczywistości unieszkodliwiony. Państwo zadłuża się znacznie powyżej 60% PKB (wg EDP), nie łamiąc formalnie Konstytucji, ponieważ ustawa o finansach publicznych "nie widzi" długu w funduszach BGK. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, prowadzi to do utraty przejrzystości finansów publicznych i osłabienia parlamentarnej kontroli nad budżetem, gdyż plany finansowe funduszy BGK są jedynie załącznikiem do uzasadnienia, a nie integralną częścią ustawy budżetowej podlegającą takiemu samemu reżimowi głosowania i kontroli. Parlament głosuje nad ustawą budżetową, ale nad planami funduszy BGK – które generują ogromny dług – ma kontrolę iluzoryczną.

### Podsumowanie.

Polska w 2026 roku funkcjonuje w systemie podwójnych standardów fiskalnych. Z jednej strony istnieje rygorystyczna, ale "dziurawa" reguła konstytucyjna „oparta” na regulacji ustawowej, która pomija kluczowe obszary wydatków państwa. Z drugiej strony funkcjonuje stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), która – zgodnie z wymogami unijnymi – obejmuje całość sektora, w tym fundusze BGK i to ona w rzeczywistości ma znaczenie, choć nie ma rangi konstytucyjnej. Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 2026 rok, poprzez narracyjne łączenie wydatków budżetowych i funduszowych w jedną całość, mimowolnie „demaskuje” ten mechanizm. Rząd przyznaje, że ekonomicznie jest to jeden system, podczas gdy prawnie utrzymuje fikcję rozdzielności, aby ominąć konstytucyjny limit zadłużenia. W rezultacie, określenie państwowego długu publicznego zawarte w art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych stało się wskaźnikiem oderwanym od rzeczywistej kondycji finansowej państwa, służącym jedynie do formalnego zadośćuczynienia wymogom konstytucyjnym, które w sferze ekonomicznej przestały skutecznie ograniczać zadłużanie się państwa.

Zważywszy na charakter podniesionych w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

