



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 8/13
BAS-WPTK-963/13

Warszawa, dnia 13 czerwca 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpt. dnia	13. 06. 2013
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Białogardzie IV Wydział Pracy z 15 marca 2013 r. (sygn. akt P 8/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) **jest zgodny** z art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność oraz zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny

1. Postępowanie w niniejszej sprawie zainicjowały połączone pytania prawne Sądu Rejonowego w Białogardzie IV Wydział Pracy z 15 marca 2013 r. (sygn. akt: _____ oraz _____). Przedmiot kontroli stanowi art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o kołobudżetowa), któremu Sąd Rejonowy w Białogardzie IV Wydział Pracy (dalej także pytający sąd) zarzucił niezgodność z:

- art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (pkt 1 *petitum* pytań prawnych);
- art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (pkt 2 *petitum*);
- art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2, art. 173 Konstytucji (pkt 3 *petitum*);
- art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji (pkt 4 *petitum*);
- art. 10 ust. 2, art. 183 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji (pkt 5 i 6 *petitum*);
- art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji (pkt 7 *petitum*);
- art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji (pkt 8 *petitum*).

Połączone pytania, za wyjątkiem opisu stanu faktycznego, są jednobrzmiące. Odwołania i cytaty przywołane w niniejszym stanowisku odnoszą się do chronologicznie pierwszego z wniesionych pytań, tj. sprawy z powództwa A _____ E _____ i innych przeciwko Sądowi Rejonowemu w K _____ (sygn. akt _____).

2. Pytanie prawne w sprawie o sygn. akt _____ zostało sformułowane na tle postępowania toczącego się przed sądem pytającym, w którym powodowie – A _____ E _____, S _____ S _____, E _____ W _____, I _____ S _____, I _____ Ł _____, E _____ B _____, M _____ G _____, I _____ D _____, E _____ Z _____, D _____ S _____ i A _____ Z _____ domagają się wyrównania

zaległego wynagrodzenia za okres styczeń-marzec 2012 r. wraz z zaległymi odsetkami. Pozwanym jest Sąd Rejonowy w K , w którym powodowie są zatrudnieni na stanowisku sędziów. W powództwach wskazano, że wysokość wynagrodzenia należnego za pierwszy kwartał 2012 r. powinna być ustalona w oparciu o art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. poz. 427; dalej: p.u.s.p.), przewidujący mechanizm waloryzacji wynagrodzenia sędziowskiego w przypadku wzrostu wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku. Odstąpienie od waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. („zamrożenie wynagrodzeń”) jest w ocenie powodów bezprawne, jako że przepis wprowadzający czasowe zawieszenie mechanizmu waloryzacyjnego (art. 22 ustawy o budżecie) jest niezgodny z Konstytucją. W związku z tym powodowie domagają się wypłaty różnicy kwoty pomiędzy wysokością wynagrodzenia ustalonego na podstawie art. 91 § 1c p.u.s.p. oraz wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym na podstawie art. 22 ustawy o budżecie.

Analogiczne roszczenia o wyrównanie zaległego wynagrodzenia zostały wniesione do pytającego sądu, który złożył drugie pytanie prawne (sygn. akt), przez: M K , D C , W W , B K , A M , M P , J G , R G , S S , M L , H Z , T K , M M , I K oraz E K , zatrudnionych na stanowisku sędziów w Sądzie Rejonowym w K . W złożonych pozwach osoby te domagają się wyrównania wynagrodzenia za styczeń 2012 r. wraz z ustawowymi odsetkami.

3. Przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi art. 22 ustawy o budżecie, w brzmieniu:

ust. 1. „W roku 2012 podstawę 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. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”;

ust. 2. „Ilekcć w odrębnym przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego określonej w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w roku 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”.

Kwestionowane przez sądy pytające przepisy określają podstawę wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych w 2012 r. Mechanizm ustalania wynagrodzeń tej grupy zawodowej reguluje art. 91 § 1c p.u.s.p., zgodnie z którym wysokość wynagrodzenia stanowi iloczyn podstawy wynagrodzenia zasadniczego oraz mnożnika określonego w ustawie. Za podstawę wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłoszone w trybie określonym w art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), tj. w drodze komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Z kolei mnożnik zależy od zajmowanego stanowiska służbowego i wynosi dla sędziów sądów powszechnych od 2,05 do 3,23.

Na mocy art. 22 ustawy o budżecie wprowadzono odstępstwo od mechanizmu ustalania wynagrodzeń uregulowanego w art. 91 § 1c p.u.s.p. W myśl kwestionowanego przepisu, podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w 2012 r. stanowić ma przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r., które wynosiło 3197,85 zł (por. Komunikat Prezesa GUS z dnia 10 sierpnia 2010 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r., M. P. Nr 57, poz. 774). Skutkuje to utrzymaniem w 2012 r. wysokości wynagrodzeń sędziowskich („zamrożeniem”) na poziomie z 2010 r. W przypadku, gdyby nie wprowadzono regulacji zawartej w art. 22 ustawy o budżecie, podstawę wynagrodzenia sędziego w 2012 r. stanowiłoby przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w drugim kwartale 2011 r., które wynosiło 3366,11 zł (por. Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r., M. P. Nr 71 poz. 708). W rezultacie podstawa wynagrodzenia sędziego byłaby o 168,20 zł wyższa, niż przy przyjęciu za podstawę średniego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o budżecie, zasadniczym celem „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. były oszczędności w sferze wydatków budżetu państwa, mające skutkować zahamowaniem wzrostu deficytu finansów publicznych. Jak wskazano: „W celu zapewnienia stabilności finansów publicznych niezbędne jest podjęcie kroków umożliwiających zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niesie za sobą ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego w 2012 r. (55%). W tym celu, poza zastosowaniem przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej na rok 2012 tzw. dyscyplinującej reguły wydatkowej, niezbędne jest podjęcie szeregu działań, których efekty nie pozwolą przekroczyć poziomu deficytu budżetowego państwa określonego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 oraz przyczynią się do nieprzekroczenia kolejnego progu ostrożnościowego relacji długu publicznego do PKB. [...] W założeniach do budżetu państwa na rok 2012 przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej. W związku z tym nastąpiła konieczność zamrożenia wynagrodzeń osób (w szczególności sędziów i prokuratorów) dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. [...] Powyższa propozycja mieści się w ramach całości zmian związanych z «zamrożeniem» wielkości wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań” (por. druk sejmowy nr 29/VII kad., uzasadnienie, s. 1 i 3-5).

Podkreślenia wymaga, że zaskarżone przepisy miały charakter epizodyczny i obowiązywały wyłącznie w 2012 r. W roku 2013 mechanizm waloryzacyjny przewidujący ustalenie kwoty bazowej poprzez odniesienie do średniego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego został przywrócony. Ustawa budżetowa na rok 2013 nie przewiduje zatem utrzymania w 2013 r. zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że: „Zmiany wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w 2013 r., w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2012 (bez rezerw celowych), wynikają przede wszystkim z następujących tytułów: [...] zwiększenia wynagrodzeń z tytułu wzrostu podstawy wynagrodzenia o 9,35% dla sędziów, prokuratorów i asesorów” (druk sejmowy nr 755/VII kad., s. 73). Z kolei w ustawie z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U.

poz. 1456) nie przewidziano zmian w przepisach dotyczących kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, powracając tym samym do mechanizmu waloryzacyjnego przewidzianego w art. 91 § 1c p.u.s.p. Odzwierciedla to brzmienie art. 16 ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy, zgodnie z którym: „Wielkość wynagrodzeń [...] nie może przekroczyć w roku 2013 wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 273) [...] z wyłączeniem wynagrodzeń [...] sędziów, prokuratorów i referendarzy sądowych”.

II. Zarzuty pytających sądów

Uzasadniając sformułowane zarzuty pytające sądy przytoczyły następującą argumentację.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 173 i art. 10 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (pkt 1 *petitum* pytań prawnych) sądy pytające wskazały, że celem systemu wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych ukształtowanego ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459) było uniezależnienie wysokości wynagrodzeń sędziowskich od wahań koniunktury gospodarczej, jak i arbitralnego wpływu pozostałych władz. Realizując powyższe założenia ustawodawca, we wprowadzonym wówczas art. 91 § 1c p.u.s.p., powiązał wysokość wynagrodzeń sędziowskich z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w kraju. W ten sposób nastąpiło odejście od ustalania wysokości wynagrodzenia w oparciu o kwotę bazową ustalaną corocznie w ustawie budżetowej. Zmiana zasad wynagradzania sędziów wprowadzona przez art. 22 ustawy o budżecie stanowi – jak wskazały pytające sądy – „*de facto* powrót do systemu ustalania wynagrodzenia w oderwaniu od faktycznej sytuacji gospodarczej w kraju, godzi w zasadę trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 5). Jednocześnie regulacja ta narusza „prawo sędziów do zapewniania wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków” (*ibidem*). Naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji powiązано natomiast z dyskryminacją sędziów w sferze wynagrodzeń w stosunku do innych grup zawodowych. Pytające sądy stwierdziły, że przeciętne wynagrodzenie w 2011 r. wzrosło w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2010 r. (pytanie prawne, s. 4). Dodatkowo, w 2012 r. nastąpiło podwyższenie wynagrodzeń w przypadku

niektórych grup zawodowych w państwowej sferze budżetowej (dotyczyło to m.in. nauczycieli, funkcjonariuszy Straży Granicznej i funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej).

Uzasadniając niezgodność art. 22 ustawy o budżecie z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (pkt 2 *petitum* pytań prawnych) sądy pytające argumentowały, że w dacie uchwalenia kwestionowanego przepisu sędziowie posiadali w pełni ukształtowaną ekspektatywę do otrzymania w 2012 r. wynagrodzenia ustalonego w oparciu o art. 91 § 1c p.u.s.p., a więc przy przyjęciu za punkt odniesienia przeciętnego wynagrodzenia w kraju w drugim kwartale 2012 r. Ustanowienie regulacji odstępującej od ustalania wynagrodzenia na podstawie art. 91 § 1c p.u.s.p. jest tym samym sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wynikającymi z niej zasadami ochrony praw nabytych i niedziałania prawa wstecz.

Niezgodność z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 Konstytucji (pkt 3 *petitum* pytań prawnych) pytające sądy powiązały z kolei z niespełnieniem przesłanek warunkujących uchwalenie zaskarżonego przepisu, jak również z uregulowaniem materii dotyczącej wynagrodzeń sędziów poza ustawą budżetową. Przywołując orzecznictwo sądu konstytucyjnego z okresu obowiązywania ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) sądy stwierdziły, że: „Konstytucja nie przewiduje dopuszczalności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego «ustaw o budżecie» co do zasady, jako pełniących rolę uzupełniającą do ww. ustaw budżetowych [...]” (pytanie prawne, s. 8). W dalszej kolejności podniosły, że prace legislacyjne nad ustawą budżetową na 2012 r. oraz związaną z nią ustawą o budżecie toczyły się niezależnie od siebie. Na tym tle sądy zakwestionowały dopuszczalność uchwalenia ustawy o budżecie – co nastąpiło 22 grudnia 2011 r., która została przyjęta w celu realizacji ustawy budżetowej, przed uchwaleniem samej ustawy budżetowej, co nastąpiło 2 marca 2012 r. Jak wskazały: „tym samym w oparciu o «ustawę o budżecie» niedopuszczalnym jest powoływanie się na ochronę «deficytu Państwa» poprzez «zamrożenie» wynagrodzeń sędziów z uwagi na «dług publiczny» w oparciu o przepisy ustawy budżetowej z dnia 2 marca 2012 r.” (pytanie prawne, s. 9). Ponadto sądy podniosły,

że w dacie wniesienia projektu ustawy ołobudżetowej do Sejmu obowiazywały załozenia Rady Ministrów do projektu ustawy budżetowej na 2012 r., które nie przewidywały zamrozenia wydatków budżetowych na wynagrodzenia. Sądy uznały też, że doszło do złamania zasady sprawiedliwosci społecznej, nie przedstawiając jednak w tym zakresie bliższej argumentacji.

Naruszenie art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji (pkt 4 *petitum* pytań prawnych) pytające sądy upatrują w braku ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz w nieprawidłowościach w przebiegu postępowania ustawodawczego. Stwierdziły w tym względie, iż kwestionowany przepis wszedł w życie „zasadniczo bez jakiegokolwiek *vacatio legis* [...]”. Przyjęte przez ustawodawcę *vacatio legis* spornej ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. wynosiło zatem teoretycznie 48 godzin, a z uwagi na prawdopodobną niedostępność publikatora w sprzedaży zapewne znacznie mniej” (pytanie prawne, s. 11). Sądy wskazały także, że mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich uregulowany w art. 91 § 1c p.u.s.p. stanowi prawo nabyte sędziów. Wraz z ogłoszeniem przez Prezesa GUS informacji o przeciętnym wynagrodzeniu w drugim kwartale 2011 r. sędziowie nabyli ekspektatywę prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości w 2012 r. Z tego względu, jako usprawiedliwione i racjonalne sądy uznały oczekiwanie sędziów uzyskania waloryzacji wynagrodzenia w 2012 r. na zasadach obowiązujących do 31 grudnia 2011 r. Zdaniem sądów, ustawodawca nie wykazał istnienia ważnego interesu publicznego, który stanowiłby podstawę do odejścia w przypadku kwestionowanej regulacji od wymogów wynikających z zasady odpowiedniej *vacatio legis*.

Podniesione w dalszej kolejności nieprawidłowości w postępowaniu ustawodawczym dotyczą określenia właściwej komisji sejmowej, do której skierowany został projekt ustawy ołobudżetowej. Zdaniem pytających sądów, właściwą do rozpatrzenia projektu ustawy ołobudżetowej powinna być Komisja Sprawiedliwosci i Praw Człowieka, nie zaś Komisja Finansów Publicznych. Sądy wskazały w tym kontekście na treść art. 17 ust. 1 i 2, art. 18 ust. 1 pkt 23 i ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2012 r. poz. 32 ze zm., dalej: regulamin Sejmu), jak również pkt 23 załącznika do regulaminu Sejmu. Jak stwierdziły, określony w pkt 23 załącznika do regulaminu Sejmu zakres działania sejmowej Komisji Sprawiedliwosci i Praw Człowieka nakazywał skierować projekt ustawy

okołobudżetowej do tej właśnie komisji. Niedochowanie tej powinności prowadzi do naruszenia art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji (pkt 7 *petitum* pytań prawnych), a także zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (pkt 4 *petitum* pytań prawnych). W odniesieniu do ostatniego z przywołanych wzorców nie przedstawiono jednak żadnej argumentacji.

Sądy podniosły także naruszenie art. 10 ust. 2, art. 183 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji (pkt 5 i 6 *petitum* pytań prawnych), wskutek braku zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS albo Rada) oraz Sądu Najwyższego (dalej: SN) w postępowaniu ustawodawczym, w którym doszło do uchwalenia kwestionowanego przepisu. W tym względzie wskazano na wynikające z przepisów ustawowych kompetencje opiniodawcze Krajowej Rady Sądownictwa (por. art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa [Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej u.K.R.S.], w myśl którego: „Do kompetencji Rady należy: [...] opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”) oraz Sądu Najwyższego (por. art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym [Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm., dalej u.S.N.], zgodnie z którym: „Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do: [...] opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe”). Na tym tle sądy stwierdziły, że art. 22 projektu ustawy okołobudżetowej w ostatecznie przyjętym brzmieniu (tj. po przyjęciu projektu ustawy przez Radę Ministrów) nie został przedstawiony do zaopiniowania KRS ani SN, mimo że „dotyczy bezpośrednio sędziów i sądownictwa” oraz „jest przepisem, na podstawie którego funkcjonują sądy” (pytanie prawne, s. 13 i 15). Powoduje to – w przypadku niezasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa – naruszenie art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4, zaś w przypadku niezasięgnięcia opinii Sądu Najwyższego – naruszenie art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji.

Niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji (pkt 8 *petitum* pytań prawnych) wynika natomiast z tempa prac w Sejmie nad projektem ustawy okołobudżetowej. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego sądy uznały, że projekt ten nie mógł podlegać trybowi pilnemu, gdyż kwestia wynagrodzeń sędziowskich zalicza się do spraw o ustrojowym charakterze, tj. wyłączonych z możliwości zastosowania trybu pilnego. Jednocześnie sądy

stwierdziły, że – zważywszy na tempo prac nad projektem ustawy o budżecie – została ona uchwalona „w trybie przewidzianym dla ustaw pilnych, a nawet znacznie szybszym. [...] Wprawdzie oficjalnie Rada Ministrów nie nadała projektowi ustawy klauzuli pilności – gdyż Konstytucja nie stwarzała takich możliwości – jednakże w praktyce, w toku prac parlamentarnych, zastosowano i wdrożono tryb pilny, co stanowi oczywiste obejście i naruszenie przepisu art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 15). Ilustrując powyższe twierdzenie wskazano, że: „Prace w Komisji Finansów Publicznych trwały zaledwie dwa dni, tj. 1 i 13 grudnia 2011 r., a obydwie czytania projektu ustawy w Sejmie odbyły się w ciągu dwóch tygodni. W Sejmie, w toku debaty po pierwszym czytaniu projektu ustawy na temat sędziowskich uposażeń wypowiedziało się zaledwie dwóch posłów, a sama debata polegała na wygłaszaniu pięciominutowych oświadczeń klubów parlamentarnych dla przyśpieszenia prac. Także Senat, który zgodnie z Konstytucją dysponował czasem do 30 dni na podjęcie uchwały, uczynił to w ciągu tygodnia” (*ibidem*).

III. Analiza formalna

1. Wyrokiem z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie są zgodne z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji.

2. Jedną z zasad postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zasada *ne bis in idem* (por. np. postanowienia TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 29/98; 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01 oraz 20 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 47/04). Treścią tej zasady, przy uwzględnieniu specyfiki oraz przedmiotu postępowania przed sądem konstytucyjnym, jest zakaz ponownego orzekania, jeżeli zachodzi tożsamość co do przedmiotu kontroli, wzorca kontroli oraz sformułowanych w tym względzie zarzutów (podniesionej argumentacji) ze sprawą uprzednio merytorycznie rozstrzygniętą przez Trybunał Konstytucyjny. Funkcją powyższej zasady jest stabilizacja sytuacji powstałej w wyniku wydania przez sąd konstytucyjny ostatecznego orzeczenia. Nie oznacza ona zarazem zamknięcia drogi do rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny postawionych zarzutów, pod warunkiem

wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli bądź też posłużenia się odmienną argumentacją.

W ujęciu normatywnym zasada *ne bis in idem* jest zakotwiczona w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Przepis ten stanowi, że: „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie: 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne [...]”. Zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy kumulatywnie spełnione zostaną następujące warunki: 1) podmiot inicjujący postępowanie wnosi o stwierdzenie hierarchicznej zgodności przepisów, które stanowiły już uprzednio przedmiot kontroli sądu konstytucyjnego; 2) w sprawie zostały powołane te same wzorce kontroli oraz posłużono się tożsamą argumentacją; 3) Trybunał wydał w sprawie orzeczenie afirmatywne bądź uznał wskazane wzorce za nieadekwatne.

Przechodząc na grunt postępowania zainicjowanego pytaniami prawnymi rozpatrywanymi pod wspólną sygn. akt P 48/12 trzeba wskazać, że formułując zarzut niekonstytucyjności art. 22 ustawy o budżecie sądy pytające – w znacznym stopniu – wskazały wzorce kontroli oraz posłużyły się argumentacją analogiczną jak we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2012 r., który został rozstrzygnięty wyrokiem TK z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12). Dotyczy to kwestii zgodności art. 22 ustawy o budżecie z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, art. 88 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 2 oraz art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji. W tym zakresie wątpliwości konstytucyjnoprawne zostały rozstrzygnięte orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, któremu – w myśl art. 190 ust. 1 Konstytucji – przysługują przymioty ostateczności oraz mocy powszechnie obowiązującej.

Należy zatem stwierdzić, że wątpliwości podniesione przez pytające sądy w pkt 1-4 *petitum*, dotyczące zgodności art. 22 ustawy o budżecie z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, art. 88 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 2 oraz art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowiły już przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wyroku. W związku z tym postępowanie w powyższym zakresie powinno podlegać **umorzeniu**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

3. Przywołane przez pytające sądy w charakterze związkowych wzorców kontroli: art. 7 (pkt 4 *petitum* pytań prawnych), art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (pkt 1 *petitum*), art. 64 ust. 3 (pkt 2 *petitum*) oraz art. 173 Konstytucji

(pkt 1 i 3 *petitum*) nie stanowiły podstawy rozstrzygnięcia w powołanym wyroku TK z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12). Podniesione na tle wymienionych wzorców zarzuty mają jednak – w istocie – charakter akcesoryjny w stosunku do zarzutów, które stanowiły już przedmiot rozstrzygnięcia w powołanym judykacie.

I tak, zarzut naruszenia art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji (pkt 1 *petitum*) stanowi – w ocenie sądów – konsekwencję naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji. Powiązanie treściowe tych wzorców obrazuje zresztą ich związkowe ujęcie w *petitum* pytań prawnych. Poprzez niedochowanie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji ustawodawca dopuścił się zarazem, w ocenie pytających sądów, ingerencji w zasadę podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji), zasadę odrębności organów władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), jak również doprowadził do dyskryminacji sędziów w życiu gospodarczym „w porównaniu z innymi osobami zatrudnionymi w sferze budżetowej” (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). W wyroku z 12 grudnia 2012 r. Trybunał orzekł, że art. 22 ustawy o budżecie jest zgodny z art. 2 i art. 178 ust. 2 Konstytucji, stwierdzając tym samym, iż wprowadzone na podstawie kwestionowanego przepisu zamrożenie wynagrodzeń sędziowskich nie narusza konstytucyjnych zasad kształtowania tych wynagrodzeń. Ze względu na zbieżność treściową zachodzącą pomiędzy powołanym przez pytające sądy zarzutem naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji a zarzutami odniesionymi do ujętych związkowo art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji, rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego stwierdzające zgodność art. 22 ustawy o budżecie z art. 178 ust. 2 Konstytucji przekłada się bezpośrednio na ocenę zgodności tego przepisu z art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji. Zarzuty w tym względzie należy zatem uznać za rozpoznane *in merito* przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 r. także w sytuacji, gdy wzorce te nie stanowiły bezpośrednio podstawy rozstrzygnięcia w przedmiotowym judykacie. Z tego względu – w myśl zasady *ne bis in idem* – przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w powyższym zakresie staje się zbędne.

Analogiczna sytuacja dotyczy także wzorców wymienionych w pkt 2, 3 i 4 *petitum* pytań prawnych (art. 7, art. 64 ust. 3 i art. 173 Konstytucji), które formalnie nie stanowiły podstawy kontroli w powyższym wyroku, a pytające sądy określiły je jako związkowe wzorce kontroli. Zbieżność zarzutów, w kontekście których pytające sądy powołały wskazane wzorce nakazuje przyjąć, że w istocie Trybunał

Konstytucyjny rozpatrzył już *in merito* podniesione wątpliwości, co również powoduje zbędność przeprowadzenia oceny konstytucyjności w powyższym zakresie.

Powyższa okoliczność przemawia za **umorzeniem postępowania** w zakresie kontroli zgodności art. 22 ustawy o budżecie z art. 7, art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 173 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku.

4. Warunki dopuszczalności wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) precyzuje m.in. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, zgodnie z którym wniosek (pytanie prawne, skarga konstytucyjna) powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Niedochowanie przez wnioskodawcę (sąd przedstawiający pytanie prawne, podmiot występujący ze skargą konstytucyjną) powyższego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w odniesieniu do tych zarzutów, które nie zostały dostatecznie uzasadnione (art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W przypadku, jeżeli w *petitum* wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) wymieniony został określony wzorzec kontroli, jednak w uzasadnieniu pisma procesowego brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia w tym względzie, wówczas na podstawie przywołanych przepisów ustawy o TK sąd konstytucyjny powinien umorzyć w odpowiednim zakresie postępowanie, pozostawiając te zarzuty bez rozpoznania. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby bowiem konieczność samodzielnego sformułowania zarzutu przez sąd konstytucyjny (a tym samym – przerzucenie na ten organ ciężaru dowodu), co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66 ustawy o TK).

Pytania prawne nie spełniają powyższego warunku w zakresie, w jakim wskazują jako wzorce kontroli następujące przepisy Konstytucji: art. 10 ust. 2 Konstytucji (pkt 5 i 6 *petitum* pytań prawnych) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji (pkt 2 *petitum*). W uzasadnieniu pytań prawnych brak jest jakiegokolwiek odniesienia merytorycznego do tych wzorców, poza zacytowaniem ich brzmienia. W szczególności pytające sądy nie powiązały w żaden sposób wymienionych wzorców ze sformułowanymi zarzutami. Stąd też należy przyjąć, że pytania prawne w powyższym zakresie nie spełniają warunku dopuszczalności rozstrzygnięcia

sprawy określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, a w konsekwencji postępowanie w tym zakresie powinno **zostać umorzone**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Powyższa okoliczność odnosi się również do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji (pkt 3 i 4 *petitum* pytań prawnych), co do którego – jak już wskazano – alternatywnie występuje przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem* (por. pkt III. 2 stanowiska).

5. Uwzględniając podniesione wyżej (pkt II.1-4 stanowiska) okoliczności, skutkujące częściowym umorzeniem postępowania w sprawie należy stwierdzić, że przedmiot niniejszego postępowania stanowić będzie art. 22 ustawy o budżetowej konfrontowany z art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 183 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji (pkt 5-8 *petitum* pytań prawnych).

IV. Naruszenie uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji)

1. Wzorce kontroli

1. Artykuł 183 Konstytucji wyznacza na poziomie przepisów ustawy zasadniczej kompetencje przysługujące Sądowi Najwyższemu (ust. 1 i 2) oraz tryb powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (ust. 3). Wskazany przez pytające sądy w charakterze wzorca kontroli ust. 2 w art. 183 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”.

Konstytucyjne kompetencje Sądu Najwyższego – poza sprawowaniem nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji) – obejmują: 1) sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji); 2) stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 ust. 1 Konstytucji); 3) stwierdzanie ważności referendum ogólnokrajowego oraz referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji (art. 125 ust. 4 Konstytucji); 4) stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji).

Natomiast na poziomie ustawowym kompetencje Sądu Najwyższego wyznacza u.S.N. Artykuł 1 tej ustawy precyzuje, że poza kompetencjami

wymienionymi w Konstytucji właściwość Sądu Najwyższego obejmuje także:

- 1) rozstrzyganie w sprawie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- 2) rozstrzyganie w sprawie protestów przeciwko ważności wyborów i referendum;
- 3) opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe. Katalog czynności przypisanych Sądowi Najwyższemu w art. 1 u.S.N. ma charakter otwarty, bowiem powierza się temu organowi także „wykonywanie innych czynności określonych w ustawach” (art. 1 pkt 4 u.S.N.).

Należy zwrócić uwagę, że wymóg określenia w Konstytucji bądź ustawie właściwości Sądu Najwyższego pozostaje skorelowany z art. 177 Konstytucji, który zastrzega domniemanie kompetencji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych („Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”). Zarazem trzeba zauważyć, że domniemanie ustanowione w powyższym przepisie odnosi się wyłącznie do czynności realizowanych w związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy kompetencje Sądu Najwyższego obejmują także podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach niemających takiego charakteru.

2. Artykuł 186 ust. 1 Konstytucji, w brzmieniu: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, wyznacza zadania spoczywające na Krajowej Radzie Sądownictwa.

Przyjmuje się, że zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów wyraża się w podejmowaniu przez KRS czynności polegających na czuwaniu nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 186, s. 4-6). Konstytucja nie precyzuje, za wyjątkiem art. 179 (przedkładanie Prezydentowi RP wniosków w sprawie powołania sędziów) oraz art. 186 ust. 2 (występowanie z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego) środków, procedur bądź też konkretnych kompetencji przysługujących KRS w celu realizacji powyższego zadania. Tym samym, regulacja tych kwestii stanowi materię ustawową, choć zarazem ustawodawca zobowiązany jest wyposażyć Radę w takie instrumenty, które zapewnią realną możliwość

skutecznego wypełnienia przypisanych jej przez ustrojodawcę zadań (por. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Z drugiej strony, ustawowo wyznaczone kompetencje Rady nie mogą wykraczać poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów (por. wyroki TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07 i 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06). Ustawą konkretyzującą ustrojowe zadania KRS, określone w art. 186 ust. 1 Konstytucji, jest u.K.R.S. (por. w szczególności art. 3 tej ustawy).

3. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji: „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Powyższy przepis wyznacza zakres materii odnoszących się do Krajowej Rady Sądownictwa, które wymagają unormowania na poziomie ustawowym, zaliczając do nich „ustrój”, „zakres działania”, „tryb pracy” oraz „sposób wyboru członków”. Z powyższego przepisu należy wyprowadzić – co najmniej – następujące konsekwencje: 1) powyższe materie powinny zasadniczo stanowić przedmiot regulacji prawnej na szczeblu ustawowym; 2) ustawodawca zobowiązany jest do uchwalenia ustawy (ustaw), która regulowałaby wszystkie wymienione materie, przy czym obowiązywanie takiej ustawy stanowi konieczny warunek funkcjonowania KRS; 3) ustawodawca ma względną swobodę w kształtowaniu zakresu działania (kompetencji) KRS, a więc możliwe jest powierzanie KRS także kompetencji nieprzewidzianych w Konstytucji, o ile służą one realizacji funkcji KRS wyrażającej się w staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz nie stanowią one wykonywania wymiaru sprawiedliwości; 4) ustawodawca powinien wykreować instrumentarium zapewniające efektywną realizację przez KRS przypisanej funkcji ustrojowej („stania na straży”). Jedną z ustawowych kompetencji przysługujących KRS na podstawie u.K.R.S., której naruszenie podnoszą pytające sądy, jest „opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie” (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S.).

2. Analiza zgodności

1. Z uwagi na kolejność zarzutów sformułowanych przez pytające sądy w pierwocenie należy poddać kwestię dochowania uprawnień opiniodawczych

przysługujących Krajowej Radzie Sądownictwa w toku prac nad projektem ustawy o budżecie.

W uzasadnieniach pytań prawnych sądy doprecyzowały, że naruszenie w tym względzie art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji wynika w istocie z niedochowania w toku prac nad projektem ustawy o budżecie dyspozycji art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S. Przepis ten przyznaje na rzecz KRS kompetencję do wyrażania opinii w sprawie „projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”.

W związku z postawionym zarzutem trzeba stwierdzić, że ocena zgodności z powołanymi wzorcami (art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji) będzie się opierać przede wszystkim na odpowiedzi na pytanie, czy w toku postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy o budżecie zostało zrealizowane uprawnienie opiniodawcze, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S. W tym kontekście wypada zwrócić uwagę, że w stosunku do Krajowej Rady Sądownictwa dopuszcza się kontrolę konstytucyjności także wtedy, gdy chodzi o realizację uprawnień przysługujących temu organowi, mających podstawę wyłącznie ustawową. Zgodnie bowiem z utrwalonym stanowiskiem sądu konstytucyjnego uprawnienia opiniodawcze Krajowej Rady Sądownictwa, mimo że statutowane na poziomie ustawowym, stanowią jeden z instrumentów realizacji przez Radę zadań określonych w art. 186 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji przyjmuje się, że wyrażone w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S. uprawnienia opiniodawcze Rady (przed wejściem w życie u.K.R.S. – uprawnienia opiniodawcze, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.) znajdują zakorzenienie konstytucyjne. Trybunał wskazał w tym względzie, że: „Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii, o której mowa w art. 186 Konstytucji, to koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa. [...] W takich wypadkach powinność zasięgnięcia przez Sejm opinii KRS (i to w sposób umożliwiający temu kolegialnemu organowi podjęcie stosownej uchwały) jest (jak to Trybunał wskazał na tle sprawy o sygn. K 39/07) elementem konstytucyjnie określonego trybu ustawodawczego” (wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Zaniechanie w toku postępowania ustawodawczego realizacji obowiązku wyrażonego w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S. może być zatem kwalifikowane jako naruszenie Konstytucji (por. wyroki TK

z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07 i 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09).

2. Zdaniem pytających sądów, projekt ustawy o budżecie „nie został przedstawiony w aktualnym brzmieniu do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa” (pytanie prawne, s. 13).

Odnosząc się do powyższego zarzutu wypada wskazać, że w toku przygotowania projektu ustawy o budżecie projektodawca, którym była Rada Ministrów, zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawienie opinii w sprawie tego projektu. Wskazuje na to wyraźnie uzasadnienie projektu ustawy o budżecie, zgodnie z którym: „Informacja o możliwości zaopiniowania projektu została przekazana do Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Prokuratury, Prokuratorowi Generalnemu, Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli. [...] Krajowa Rada Prokuratury, Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrazili stanowisko negatywne do proponowanych zmian” (druk sejmowy nr 29/VII kad., uzasadnienie, s. 24). W uzasadnieniu stwierdzono ponadto, że w toku konsultacji społecznych projekt regulacji został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, o czym poinformowano m.in. KRS.

Rada skorzystała z uprawnienia do wyrażenia opinii w sprawie przedłożonego projektu podejmując 16 listopada 2011 r. opinię (nr WOK 020-101/11) „w przedmiocie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej”. Wskazano w niej, że: „Stanowczy sprzeciw Rady budzi również regulacja dotycząca mechanizmów ustalania płac. [...] Przedłożony projekt «zamraża» w roku 2012 wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. Rada nie zgadza się z takim rozwiązaniem. [...] Podstawowym błędem ustawy o budżecie w części dotyczącej «zamrożenia» płac jest potraktowanie wynagrodzeń sędziowskich tak jak wynagrodzeń wszystkich pracowników sfery budżetowej (z wyjątkiem nauczycieli). Jest to zatem błąd rangi ustrojowej, albowiem projektodawca ignoruje gwarancyjną funkcję art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji”. W charakterze uzupełnienia trzeba wskazać, że KRS także przed przedstawieniem jej do zaopiniowania projektu ustawy o budżecie wielokrotnie wyrażała negatywne stanowisko co do

propozycji zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. Ilustracją tego jest stanowisko KRS z 8 kwietnia 2011 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów („W związku z pojawiającymi się informacjami o planowanym zamrożeniu wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r., Krajowa Rada Sądownictwa wyraża stanowczy protest przeciwko tym zamierzeniom. Wprowadzony w 2009 r. mechanizm wynagrodzeń, determinowany współczynnikiem przeciętnego wynagrodzenia, którego wysokość ogłasza Prezes GUS, zaledwie otworzył perspektywę osiągnięcia w przyszłości takiego ich poziomu, który byłby zgodny z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Ewentualne odstępianie od tego mechanizmu pogłębi stan sprzeczności z ustawą zasadniczą”) oraz uchwała KRS z 13 maja 2011 r. w sprawie „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich („Krajowa Rada Sądownictwa wyraża głębokie zaniepokojenie projektem zamrożenia w 2012 r. rozwiązań waloryzacyjnych zawartych w art. 91 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. [...] Rezygnacja z obowiązującego modelu, nawet na czas określony, godzi także w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Ustawy Zasadniczej – zasadę zaufania do organów państwa, a tym samym budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją”). Ponadto KRS uchwałą NR 1378/2011 z 13 maja 2011 r. zwołała nadzwyczajne Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów, poświęcone m.in. kwestii „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.

3. Pytające sądy powiązały obowiązek zasięgnięcia opinii KRS z przedstawieniem temu organowi projektu aktu normatywnego „w aktualnym brzmieniu”. Powyższe zastrzeżenie pytające sądy zdają się interpretować w sposób analogiczny jak KRS przyjmując, że w przypadku projektu ustawy pochodzącego od Rady Ministrów zaopiniowaniu powinien podlegać projekt ostatecznie przyjęty przez ten organ, bezpośrednio przed wykonaniem prawa inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z tą interpretacją niewystarczające jest przedłożenie do zaopiniowania projektu ustawy w sytuacji, gdy prace nad nim nie zostały jeszcze zakończone, a więc przed formalnym przyjęciem jego finalnej wersji przez Radę Ministrów. Odzwierciedleniem powyższego stanowiska KRS jest następujące stwierdzenie zawarte w opinii KRS z 16 listopada 2011 r.: „Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że przedstawiony do zaopiniowania projekt nie jest tekstem ostatecznym dokumentu rządowego i wobec tego opinia oraz wnioski w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy

z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714) zostaną wydane po przedstawieniu jej do zaopiniowania ostatecznego tekstu projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów”. Tym samym KRS jest zdania, że przedłożenie projektu, nad którym prace nie zostały zakończone, nie stanowi realizacji uprawnień opiniodawczych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S.

Sejm nie podziela powyższej interpretacji. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S., Rada opiniuje „projekty aktów normatywnych”. Ani u.K.R.S. ani też przepisy innych aktów normatywnych nie precyzują, aby obowiązek ten mógł zostać zrealizowany wyłącznie po ostatecznym zamknięciu prac nad projektem ustawy przez podmiot, który zamierza skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej (w analizowanym stanie – nie wcześniej niż po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu projektu ustawy). W świetle powyższego przepisu należy przyjąć, że do zasięgnięcia opinii może dojść także na etapie opracowywania projektu przez projektodawcę. W przypadku projektów rządowych za trafnością takiej interpretacji przemawia w szczególności brzmienie § 10 ust. 6 pkt 2 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.), w myśl którego projekt aktu normatywnego stanowiącego przedmiot prac Rady Ministrów musi zawierać uzasadnienie zawierające m.in. wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa. Powyższy przepis wyraźnie podkreśla, że obowiązek wdrożenia procedury konsultacyjnej aktualizuje się zatem w trakcie prac nad projektem ustawy w obrębie Rady Ministrów, a nie dopiero po ich sfinalizowaniu.

Oceniając realizację uprawnień opiniodawczych przysługujących KRS w toku prac nad projektem aktu normatywnego, rozstrzygające znaczenie powinna odgrywać okoliczność, czy Radzie została pozostawiona możliwość przedstawienia swojego stanowiska odnośnie do propozycji przepisów, które znalazły się w ostatecznym brzmieniu projektu wniesionym w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej. Za przesadzający o spełnieniu obowiązku ustanowionego w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S. nie może natomiast zostać uznany fakt, czy Radzie został przedstawiony do zaopiniowania tekst projektu, co do którego prace zostały już zakończone. Trzeba zauważyć, że przedstawiona przez Sejm interpretacja znajduje silne wsparcie prakseologiczne – wystąpienie w trakcie przygotowania projektu aktu normatywnego o przedstawienie opinii pozwala na ewentualne uwzględnienie przez projektodawcę wniesionych uwag, natomiast uznanie, że przedłożenie do

zaopiniowania może nastąpić wyłącznie po ostatecznym przyjęciu projektu, możliwość taką wyklucza. Zarazem wcześniejsze – przed ostatecznym przyjęciem projektu – wystąpienie o opinie pozwala na włączenie podmiotów opiniujących w prace nad projektem ustawy.

Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się wprost w kwestii, na jakim etapie postępowania ustawodawczego aktualizuje się obowiązek zasięgnięcia opinii KRS. W orzecznictwie poświęconemu realizacji uprawnień opiniodawczych związków zawodowych wskazywano jednak wyraźnie, że wymóg zasięgnięcia opinii może być realizowany we wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego, a więc nie tylko bezpośrednio przed wykonaniem inicjatywy ustawodawczej, ale także na wcześniejszym etapie prac nad projektem. Jak wskazywał sąd konstytucyjny analizując uprawnienia opiniodawcze związków zawodowych: „[...] obowiązek zasięgnięcia opinii (w tym wypadku związków zawodowych) może skutecznie wyczerpywać się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, iż rząd «nie mógłby po otrzymaniu opinii [związków] zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakkolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu [opiniowania] przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku»” (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; por. również dotyczące tej samej kwestii orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95).

Przechodząc na grunt niniejszego postępowania należy wskazać, że kwestionowane przez pytające sądy brzmienie art. 22 ustawy o budżecie zostało uchwalone w niezmienionym kształcie w porównaniu z projektem wniesionym przez Radę Ministrów. Z kolei na etapie przygotowania projektu, brzmienie art. 22 zostało poddane ocenie ze strony KRS (opinia KRS z 16 listopada 2011 r.). Z uwagi na brak późniejszych zmian odnoszących się do art. 22 projektu ustawy o budżecie trzeba przyjąć, że obowiązek konsultacyjny został zrealizowany. Zarazem spełnionym jest podstawowy wymóg sformułowany w wyroku TK z 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98), zgodnie z którym istotą kompetencji opiniodawczych KRS jest „uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby

nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów”. Na tym tle nie tylko za bezzasadne, ale i niecelowe trzeba uznać oczekiwanie pytających sądów, aby w procesie przygotowania danego projektu ustawy dwukrotnie dochodziło do zasięgnięcia opinii KRS co do tej samej materii.

Uzupełniając przedstawione wywody trzeba zauważyć, że wypowiedzi sądu konstytucyjnego dotyczące realizacji uprawnień opiniodawczych przez KRS skłaniają do sformułowania poglądu, że po wniesieniu do Sejmu projektu ustawy dotyczącej sądownictwa aktualizuje się obowiązek zasięgnięcia opinii KRS („Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego do zajęcia stanowiska stwarza określone obowiązki po stronie Sejmu (jego organów), a w szczególności obowiązek przekazywania tym podmiotom wszelkich projektów dotyczących ustroju sądów, obowiązek pozostawienia im dostatecznego czasu na zajęcie stanowiska oraz obowiązek rozważenia tego stanowiska, jeżeli zostanie ono przekazane Sejmowi” – wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Należy jednak zwrócić uwagę, że w judykacie tym sąd konstytucyjny wypowiadał się w sprawie konieczności zasięgnięcia opinii KRS w przypadku wprowadzenia w toku rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie poprawek, które wykraczają przedmiotowo poza zakres projektu wyjściowego (stanowią nowości normatywne). Nie odnosił się natomiast do kwestii ewentualnego obowiązku ponownego zasięgnięcia opinii po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot w sytuacji, gdy uprzednio, na etapie przygotowania projektu, doszło do wyrażenia opinii, a ostatecznie wniesiony projekt zawiera tożsame unormowania jak te, które zostały poddane zaopiniowaniu. Z cytowanego wyroku trzeba zatem wywieść, że obowiązek zasięgnięcia opinii KRS przez Sejm nie występuje w sytuacji, gdy KRS wyraziła już opinię w sprawie projektu na etapie jego przygotowania, a jednocześnie treść opiniowanych regulacji nie uległa zmianie. *In concreto* oznacza to, że w toku rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy o budżecie nie wystąpiła sytuacja, która aktualizowałaby obowiązek zasięgnięcia opinii KRS.

4. Mając na względzie powyższe należy przyjąć, że w toku prac nad projektem ustawy o budżecie dochowane zostały uprawnienia opiniodawcze KRS,

o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S., a w konsekwencji art. 22 ustawy o budżetowej **jest zgodny** z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

5. Kwestionując pominięcie zaopiniowania projektu ustawy o budżetowej przez KRS, pytające sądy stwierdziły jednocześnie naruszenie art. 187 ust. 4 Konstytucji. W uzasadnieniu nie wskazały jednak bliżej, w jaki sposób doszło do naruszenia powyższego przepisu, ograniczając się do stwierdzenia, że: „projekty ustaw dotyczące sądownictwa powinny być opiniowane przez Krajową Radę Sądownictwa, a pominięcie tej czynności stanowi naruszenie określonej w art. 186 i art. 187 Konstytucji roli tego organu” (pytanie prawne, s. 13).

Brzmienie art. 187 ust. 4 Konstytucji ogranicza się do wskazania materii dotyczących KRS, które wymagają regulacji na poziomie ustawowym („Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”). W ocenie Sejmu brak jest podstaw do uznania, aby przepis ten kształtował czy to pozycję ustrojową KRS, czy też konkretne kompetencje przysługujące temu organowi. Powyższą funkcję na poziomie ustawy zasadniczej spełnia samodzielnie art. 186 Konstytucji w związku z czym należy wyrazić pogląd, że wyłącznie ten artykuł może być powoływany jako adekwatny wzorzec kontroli przy ocenie dochowania uprawnień opiniodawczych przysługujących KRS. Z uwagi na brak wystąpienia związku treściowego pomiędzy sformułowanym zarzutem a wzorcem kontroli wyrażonym w art. 187 ust. 4 Konstytucji trzeba zatem uznać, że art. 22 ustawy o budżetowej **nie jest niezgodny** z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

6. W dalszej kolejności rozważenia wymaga zarzut odnoszący się do naruszenia w postępowaniu ustawodawczym dotyczącym ustawy o budżetowej uprawnień opiniodawczych Sądu Najwyższego.

Przystępując do oceny wątpliwości w tym względzie, trzeba wskazać na odmienną – z punktu widzenia ustawy zasadniczej – charakter uprawnień opiniodawczych przysługujących z jednej strony Krajowej Radzie Sądownictwa, z drugiej zaś Sądowi Najwyższemu. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z kompetencjami, których źródłem jest pośrednio Konstytucja (art. 186 ust. 1 Konstytucji), w drugim zaś z kompetencjami znajdującymi podstawę wyłącznie na szczeblu ustawowym (art. 1 pkt 3 u.S.N.). Uwzględniając tę dystynkcję należy odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazano, iż:

„kwestią oddziałującą na ocenę zaniedbań w zakresie opiniowania aktów normatywnych jest umocowanie opiniodawcze upoważnionego organu. Zachodzi w tym względzie różnica między zaniechaniem zasięgnięcia opinii od organu, którego kompetencja opiniodawcza jest konsekwencją unormowania konstytucyjnego, i od organu, którego kompetencja w tym zakresie jest uregulowana ustawowo. [...] kompetencje opiniodawcze KRS w kwestiach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów mają mocniejsze, bo konstytucyjne zakotwiczenie, niż opiniodawcza pozycja SN, wynikająca tylko z ustawy zwykłej. [...] W związku z tym, że źródłem umocowania kompetencji opiniodawczej KRS w zakresie ustaw dotyczących «niezależności sądów i niezawisłości sędziów» jest Konstytucja, zaniechanie zapytania KRS o opinię w tej sprawie przedstawia się (jeśli chodzi o organ, który dopuścił się zaniechania) jako zlekceważenie powinności konstytucyjnej. To zaś jakościowo jest cięższym uchybieniem w procedurze legislacyjnej niż zaniechanie zebrania opinii będących realizacją kompetencji mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym (tak np. w wypadku Sądu Najwyższego czy w większości kwestii wymagających opinii związków zawodowych lub społeczności lokalnych)” (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

Powyższa okoliczność przekłada się bezpośrednio na dopuszczalność oceny konstytucyjności dochowania procedur opiniodawczych przysługujących Sądowi Najwyższemu. Skoro uprawnienia opiniodawcze SN nie znajdują zakotwiczenia w Konstytucji, to art. 183 ust. 2 Konstytucji (a także – jak należy przyjąć – inne przepisy ustawy zasadniczej) nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli. Przepisy te w żaden sposób nie odnoszą się bowiem do kwestii uprawnień opiniodawczych SN, a więc – innymi słowy – materia ta nie jest w nich regulowana. Z kolei – niezależnie, że pytające sądy zarzutu takiego nie sformułowały – sąd konstytucyjny nie może poddać samodzielnej ocenie kwestii dochowania procedury ustawodawczej statuowanej jedynie na poziomie ustawowym. Wynika to stąd, że w takim przypadku kontrola przybierałaby charakter poziomy (kontrola zgodności aktów o tej samej mocy prawnej), co leży poza zakresem właściwości Trybunału Konstytucyjnego. W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 22 ustawy o budżecie **nie jest niezgodny** z art. 183 ust. 2 Konstytucji.

W charakterze uzupełnienia trzeba wskazać, że Sąd Najwyższy aktywnie korzystał z uprawnień konsultacyjnych zarówno na etapie prac nad projektem ustawy o budżecie w ramach Rady Ministrów, jak i w trakcie rozpatrywania projektu

ustawy w sejmowej Komisji Finansów Publicznych. W pierwszym przypadku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego negatywnie zaopiniował projekt ustawy o budżecie, co znalazło odpowiednie odzwierciedlenie w uzasadnieniu do projektu (por. pkt IV.2.2 pisma). Skorzystanie z uprawnień opiniodawczych w toku rozpatrywania projektu w Sejmie polegało natomiast na wyrażeniu negatywnej opinii na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowi dopuszczalną formę wyrażenia stanowiska w imieniu Sądu Najwyższego. Jak wskazał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego: „Jest to pierwszy rok zamrożenia wynagrodzenia [sędziów – uwaga własna]. Ale jest tutaj poważna kwestia konstytucyjna wiążąca się z tym, że wynagrodzenia sędziów uregulowane są przez art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. [...] Pytanie, jak dalece ustawodawca zwykły ma swobodę we wprowadzaniu ograniczeń do tak przyjętej realizacji zobowiązań konstytucyjnych. [...] ograniczenia takie można znaleźć tylko w Rozdziale X Konstytucji RP, konkretnie w art. 216 ust. 5 wprowadzającym próg oszczędnościowy w przypadku przekroczenia dwóch trzecich, 60% PKB przez dług publiczny. Uważam, że w innych sytuacjach z punktu widzenia konstytucyjnego nie ma uzasadnionych podstaw do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wynagrodzeń sędziów. [...] jestem zdeterminowany w razie uchwalenia tej ustawy wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności z Konstytucją RP co najmniej trzech przepisów dotyczących sędziów, tzn. art. 6, art. 11 i art. 12 ustawy” (por. biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 1 grudnia 2011 r. [nr 3]/VII kad., s. 11).

V. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie – komisja właściwa do rozpatrzenia projektu ustawy dotyczącego zmiany zasad wynagradzania sędziów (art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

1. Zaniechanie w toku prac ustawodawczych w Sejmie skierowania projektu ustawy o budżecie do sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka pytające sądy powiązały z naruszeniem art. 110 ust. 2 i art. 112 Konstytucji. Powołane wzorce konstytucyjne mają następujące brzmienie:

art. 110 ust. 3: „Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne”;

art. 112: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”.

2. Artykuł 110 ust. 3 Konstytucji statuuje na szczeblu ustawy zasadniczej komisje sejmowe jako organy wewnętrzne Sejmu (por. także art. 9 pkt 4 regulaminu Sejmu). Jednocześnie przedmiotowy przepis wyróżnia – biorąc pod uwagę kryterium ram czasowych działalności komisji – dwa rodzaje komisji sejmowych: stałe i nadzwyczajne. Komisje stałe działają przez cały okres kadencji Sejmu; wykaz komisji stałych, jak również zakres działania tych komisji określa regulamin Sejmu (por. art. 18 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Natomiast komisje nadzwyczajne są powoływane przez Sejm na podstawie odrębnych uchwał, w których każdorazowo określa się cel, zasady i tryb działania takiej komisji (por. art. 19 regulaminu Sejmu). Zrealizowanie przez komisję nadzwyczajną celu, dla którego została powołana (np. rozpatrzenie skierowanego do niej projektu ustawy) skutkuje rozwiązaniem komisji. Szczególnym rodzajem komisji nadzwyczajnej, której dopuszczalność powołania oraz – pośrednio – zakres właściwości przewiduje wprost Konstytucja, jest komisja śledcza.

Funkcje komisji sejmowych wyznacza w sposób generalny regulamin Sejmu wskazując, że są one powołane do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz do wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu. Ponadto, komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami (art. 17 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu).

Za wyjątkiem art. 111 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca nie określił spraw należących do właściwości komisji sejmowych (choć trzeba zastrzec, że z uwagi na charakter komisji, jako organów wewnętrznych Sejmu, mogą to być wyłącznie sprawy leżące w zakresie kompetencji Sejmu), ustawa zasadnicza nie stanowi również podstawy do utworzenia poszczególnych (konkretnych) komisji. Materie te, zgodnie z art. 112 Konstytucji, określa regulamin Sejmu.

Brzmienie art. 110 ust. 3 Konstytucji wskazuje, że Sejm zobowiązany jest do utworzenia komisji stałych (mają one zatem charakter obligatoryjnych organów Sejmu, choć określenie ich liczby i zakresu działalności następuje w drodze regulaminu Sejmu), podczas gdy utworzenie komisji nadzwyczajnych leży w kwestii uznania izby.

3. Artykuł 112 Konstytucji wymienia sprawy, które stanowią materię normowaną na poziomie regulaminu Sejmu, zaliczając do nich: 1) organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu; 2) tryb powoływania i działalności organów Sejmu; 3) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Wyliczenie zawarte w art. 112 Konstytucji (oraz uzupełniająco – w art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 Konstytucji) ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że materie wykraczające poza tak wyznaczony zakres nie powinny być regulowane w tym akcie.

Przekazanie wymienionych materii do unormowania samodzielnie przez Sejm w drodze uchwały stanowi przejaw tzw. zasady autonomii izb parlamentarnych (por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 112, s. 21), zgodnie z którą izbie przysługuje – w zakresie określonym Konstytucją – samodzielność w wymiarze organizacyjnym oraz określenia wewnętrznych zasad działania. Sprawy te nie mogą podlegać regulacji w innego rodzaju aktach normatywnych, w szczególności wyłączone jest ich normowanie na poziomie ustawowym.

Regulamin Sejmu jest uchwalany przez Sejm w formie uchwały (art. 120 Konstytucji). Obecnie obowiązujący regulamin został ustanowiony uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Analiza zgodności

1. Zdaniem pytających sądów, w toku prac w Sejmie projekt ustawy o budżecie powinien być zostać skierowany do sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, a zaniechanie powyższego obowiązku doprowadziło do naruszenia art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji. W uzasadnieniu pytające sądy nie sprecyzowały w sposób jednoznaczny tego zarzutu, należy jednak

wnosić, że w ich ocenie sprawy (przepisy) dotyczące wynagrodzenia sędziów mieszczą się w zakresie działania sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (por. załącznik do regulaminu Sejmu, pkt 23). Zarazem pytające sądy określiły regulamin Sejmu jako akt wykonawczy do Konstytucji, w związku z czym naruszenie przepisów regulaminu dotyczących komisji prowadzić ma – jak należy wnosić z wywodów zawartych w uzasadnieniach pytań prawnych – do naruszenia tych postanowień Konstytucji (art. 110 ust. 3 i art. 112), które odnoszą się do komisji sejmowych.

2. Pogląd wyrażony przez pytające sądy, zgodnie z którym naruszenie norm regulaminowych dotyczących właściwości komisji sejmowej skutkuje automatycznie i w każdym przypadku naruszeniem stosownych przepisów Konstytucji nie zasługuje, w ocenie Sejmu, na uwzględnienie.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażane jest jednolite stanowisko względem zakresu dopuszczalnej kontroli przez sąd konstytucyjny naruszenia procedury uchwalania ustaw, określonej na poziomie regulaminów izb parlamentarnych. Sąd konstytucyjny podkreślał, że kontrola ta przybiera ograniczony charakter: „Trybunał ocenia stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego i w związku z tym «nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji». O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, wyrok ten *in extenso* powtarzał ustalenia zawarte w wyrokach TK z: 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 i 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06). Oznacza to, że – zdaniem sądu konstytucyjnego – jedynie naruszenie tych przepisów regulaminu Sejmu, które znajdują zakotwiczenie w przepisach Konstytucji, może prowadzić do niekonstytucyjności uchwalonej w ten sposób ustawy (na marginesie trzeba zauważyć, że w takich sytuacjach jako wzorce kontroli powoływane były art. 2 i art. 7 Konstytucji, nie zaś art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji).

Nie przesądzając w tym miejscu, czy zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu rozpatrzenie projektu ustawy oddziałującego na poziom wynagrodzeń sędziowskich wymagało skierowania go do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, trzeba zwrócić uwagę, że poza wyjątkiem, o którym mowa w art. 111 ust. 1 Konstytucji, ustawa zasadnicza nie określa zakresu działania komisji sejmowych, przy czym dotyczy to zarówno komisji stałych, jak i nadzwyczajnych. Odpowiednie unormowania ujęte są wyłącznie na poziomie regulaminu Sejmu (w odniesieniu do komisji stałych por. art. 17 i art. 18 ust. 2 regulaminu Sejmu, jak również załącznik do tego aktu; w przypadku niektórych komisji stałych ich zakres działania wynika także ze szczególnych przepisów regulaminu Sejmu, zaś wyjątkowo – jest regulowany na poziomie ustawowym). Powyższe nie oznacza, że wskazane jako wzorce kontroli art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji nie dostarczają żadnych wskazań co do zakresu spraw należących do właściwości komisji sejmowych – po pierwsze mogą to być tylko te sprawy, które są objęte zakresem działania Sejmu jako organu władzy ustawodawczej, po drugie sprecyzowanie tych spraw oraz trybu postępowania w tym zakresie dokonywane jest na poziomie regulaminu. Podkreślenia wymaga natomiast okoliczność, że zawarcie w regulaminie Sejmu szczegółowych rozwiązań w tych sprawach (np. określenie spraw objętych zakresem działania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka) nie powoduje, że regulacja ta automatycznie zostaje inkorporowana na poziom konstytucyjny. W konsekwencji brak jest podstaw do uznania zasadności zarzutu, zgodnie z którym (ewentualne) naruszenie przepisów regulaminowych dotyczących zakresu działania komisji sejmowych prowadzi zarazem do niezgodności z tymi postanowieniami Konstytucji, które statuuje komisje stałe jako organy wewnętrzne Sejmu (art. 110 ust. 3 Konstytucji) oraz przewidują unormowanie trybu prac tych komisji w regulaminie (art. 112 Konstytucji). Przepisy te bowiem w żaden sposób nie wyznaczają *in merito* zakresu działania komisji sejmowych.

Powyższe oznacza, że w przypadku analizowanego zarzutu nie jest spełniona przesłanka sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym orzecznictwie, która dopuszcza ocenę konstytucyjności jedynie w przypadku naruszenia tych przepisów regulaminowych, które znajdują zakorzenienie na poziomie ustawy zasadniczej. Niezależnie od tego trzeba stwierdzić, odwołując się do stanowiska obecnego w judykaturze sądu konstytucyjnego, że w trakcie prac nad ustawą o budżecie nie doszło do uchybień proceduralnych w stopniu, który

uniemożliwiłoby posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów, jak i całości ustawy. Mając na względzie powyższe należy uznać, że art. 22 ustawy o budżecie **nie jest niezgodny** z art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji.

Jedynie na marginesie trzeba zauważyć, że samo przekonanie pytających sądów o konieczności skierowania projektu ustawy o budżecie do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka musi budzić poważne wątpliwości. Z jednej strony, materia projektu dotyczyła sfery finansów publicznych, wprowadzając zmiany w przepisach określających dochody i wydatki państwa. Z tego względu właściwym było skierowanie projektu do rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych, której zakres działania obejmuje w szczególności sprawy „płac i dochodów, budżetu i planów finansowych państwa” (załącznik do regulaminu Sejmu, pkt 7). W dalszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że regulamin Sejmu przewiduje tryb rozpatrywania projektów ustaw, w którym projekt podlega rozpatrzeniu przez Komisję Finansów Publicznych, a pozostałe komisje (tzw. resortowe) przedstawiają swoje opinie. Jednak tryb ten, na podstawie wyraźnej regulacji, został zawężony wyłącznie do projektu ustawy budżetowej oraz projektów innych planów finansowych państwa (por. art. 105 pkt 1 regulaminu Sejmu), natomiast projekt ustawy o budżecie nie zalicza się do tej kategorii. Oczywiście, nie można pomijać, że ustawa o budżecie oddziaływała pośrednio na sfery, objęte zakresem działania innych komisji sejmowych (*in casu* – sprawy sądownictwa, należące do właściwości Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka). Odrzucić jednak należy stanowisko, że w związku z tym projekt ustawy o budżecie wymagał skierowania łącznie do wszystkich komisji sejmowych, których zakres działania obejmuje – choćby pośrednio – sprawy regulowane w ustawie. Po pierwsze, powodowałoby to znaczące trudności w wymiarze organizacyjnym, bowiem w przypadku projektu ustawy o budżecie musiałby on, ze względu na treść, podlegać skierowaniu do co najmniej kilku (a nawet kilkunastu) komisji sejmowych. Podkreślić zaś należy, że praktyka sejmowa nie zna w zasadzie przypadków, w których projekt byłby kierowany jednocześnie do więcej niż trzech komisji w celu wspólnego rozpatrzenia; jeżeli natomiast projekt ma charakter interdyscyplinarny, mieszczący się w zakresie działania większej liczby komisji, wówczas do jego rozpatrzenia powołuje się komisję nadzwyczajną. Po drugie, jeżeli posłowie – członkowie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – byli zainteresowani pracami nad projektem ustawy

okołobudżetowej to mieli oni, na zasadach odnoszących się do wszystkich posłów, możliwość wzięcia udziału w pracach tej komisji wraz z prawem wnoszenia poprawek (por. art. 154 ust. 1 regulaminu Sejmu).

VI. Tryb pilny (art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

Artykuł 123 ust. 1 i 2 Konstytucji ma następujące brzmienie:

ust. 1: „Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”;

ust. 2: „Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego”.

Powyższy przepis reguluje pilny tryb ustawodawczy, stanowiący szczególną procedurę ustawodawczą (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 123, s. 4). Jego istota wyraża się w przyśpieszeniu, a także – do pewnego stopnia – w uproszczeniu toku prac nad projektem ustawy (ustawą) w poszczególnych etapach prac, w porównaniu z projektami ustaw (ustawami) rozpatrywanymi w trybie zwykłym (por. orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95). Instytucja trybu pilnego została wprowadzona w celu nadania priorytetu w postępowaniu ustawodawczym projektom wniesionym przez Radę Ministrów, co do których istnieje potrzeba szybkiego wejścia w życie zawartych w nich regulacji. Jednocześnie przyjmuje się, że jej zastosowanie powinno mieć miejsce jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy uzasadniają to obiektywne okoliczności (por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle przepisów Małej konstytucji i regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 49).

Stosownie do tych założeń art. 123 ust. 1 Konstytucji wprowadza zasadę, że jedynym podmiotem wyposażonym w inicjatywę ustawodawczą, który może uznać wniesiony projekt ustawy za pilny, jest Rada Ministrów. Nadanie klauzuli pilności jest wiążące w stosunku do Sejmu, Senatu i Prezydenta RP. Ustrojodawca określił

jednocześnie kategorie ustaw, uwzględniając przedmiot normowanej w nich materii (podatki, wybory, ustrój i właściwość władz publicznych) bądź też znaczenie i kompleksowość danej regulacji (kodeksy), w stosunku do których wyłączone jest zastosowanie trybu pilnego.

Na poziomie przepisów konstytucyjnych przyśpieszenie postępowania ustawodawczego w przypadku projektów uznanych za pilne wyraża się w skróceniu terminów rozpatrzenia takiej ustawy przez Senat (14 dni – por. art. 123 ust. 3 Konstytucji) oraz promulgacji przez Prezydenta RP (7 dni – art. 123 ust. 3 Konstytucji). W pozostałym zakresie unormowanie odrębności w postępowaniu ustawodawczym w obrębie Sejmu oraz Senatu zostało przekazane – na mocy art. 123 ust. 2 Konstytucji – odpowiednio do regulaminów izb. W przypadku regulaminu Sejmu tryb postępowania w sprawie projektu ustawy uznanego za pilny został unormowany w art. 71-80. Najważniejszymi przepisami zawartymi w regulaminie Sejmu, których celem jest przyśpieszenie postępowania legislacyjnego w Sejmie, są: 1) ustalenie orientacyjnego kalendarza prac w Sejmie nad projektem (art. 71 ust. 1); 2) obowiązek niezwłocznego zarządzenia drukowania projektu (art. 72 ust. 1); 3) wyznaczenie terminu przedstawienia sprawozdania przez komisję (art. 73 ust. 2); 4) obligatoryjna odmowa poddania pod głosowanie poprawek niezgłoszonych Komisji (art. 76 ust. 3); 5) przyśpieszenie terminów wyznaczonych w regulaminie Sejmu dla zwykłego postępowania ustawodawczego (art. 74, art. 77-80).

2. Analiza zgodności

1. W ocenie pytających sądów, ustawa o budżecie „uchwalona została faktycznie w trybie pilnym bez nadania jej statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw ku temu, aby taki tryb stosować [...]. Skoro w orzecznictwie Trybunału podkreślono, że kwestia wynagrodzeń sędziowskich ma charakter ustrojowy, to pilnego trybu uchwalania ustaw nie można zastosować do zmiany przepisów dotyczących wynagradzania sędziów. Ustawa o budżecie została natomiast uchwalona w trybie przewidzianym dla ustaw pilnych, a nawet znacznie szybszym. [...] w praktyce, w toku prac parlamentarnych, zastosowano i wdrożono tryb pilny, co stanowi oczywiście obejście i naruszenie przepisu art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 14). Uzasadniając fakt rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm

w trybie pilnym, pytające sądy podniosły, że prace w Komisji Finansów Publicznych trwały dwa dni, zaś obydwaj czytania projektu ustawy odbyły się w ciągu dwóch tygodni; ponadto w toku debaty w Sejmie wypowiedziało się zaledwie dwóch posłów.

2. Przystępując do oceny zasadności podniesionych wątpliwości trzeba w pierwszej kolejności zauważyć, że zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 123 ust. 1 Konstytucji klauzula pilności może być nadana projektom ustaw wnoszonym przez Radę Ministrów. Projekt ustawy o budżecie nie został opatrzony klauzulą pilności, tym samym brak jest podstaw formalnych do uznania, że Sejm rozpatrzył przedmiotowy projekt w trybie określonym w art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Zastrzeżenia pytających sądów co do szybkości postępowania w Sejmie w sprawie projektu ustawy o budżecie mogłyby podlegać merytorycznej analizie tylko wówczas, gdyby ustrojodawca wyznaczył minimalny okres, który musi upłynąć pomiędzy wniesieniem przez uprawniony podmiot projektu ustawy do Sejmu a jego uchwaleniem przez Sejm. Konstytucja, poza jednym przypadkiem (por. art. 235 ust. 3 i 5, który znajduje zastosowanie w przypadku projektu ustawy o zmianie Konstytucji), regulacji takiej nie zawiera. Oznacza to, że zagadnienie tempa postępowania ustawodawczego w Sejmie nie zostało uregulowane na poziomie ustawy zasadniczej. W szczególności, normy takiej nie można wyprowadzić ze wskazanego przez pytający sąd w charakterze wzorca kontroli art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepisy te – w odniesieniu do Sejmu – wskazują jedynie, że regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Na tym tle brak jest jakichkolwiek podstaw do formułowania twierdzeń, że postępowanie w obrębie komisji sejmowej powinno trwać nie mniej niż wyznaczoną liczbę dni, pomiędzy czytaniem musi upłynąć określony przedział czasu, w debacie musi wziąć udział określona liczba posłów, zaś Senat zobowiązany jest wykorzystać cały przysługujący mu okres na podjęcie uchwały w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. Analogicznie, niespełnienie powyższych minimów nie oznacza, że mamy do czynienia z postępowaniem w trybie pilnym.

Ilustracją braku zasadności twierdzeń pytających sądów jest w tym względzie okoliczność, że sformułowane zarzuty mają charakter blankietowy – kwestionując nazbyt szybkie tempo prac, pytające sądy nie wskazały minimalnych terminów, które muszą upłynąć w ramach poszczególnych czynności postępowania ustawodawczego w Sejmie. Brak uzasadnienia ze strony sądów w tym zakresie oczywiście nie może

dziwić, gdyż – jak wskazano – ani obowiązujące przepisy konstytucyjne, ani nawet postanowienia regulaminu Sejmu nie dają podstaw do ich wyznaczenia.

Nie można się także zgodzić z zarzutem obejścia art. 123 Konstytucji poprzez nazbyt szybkie – w ocenie pytających sądów – prace nad projektem ustawy o budżecie (ustawą o budżecie). Wynika to nie tylko z wspomnianego wyżej braku unormowań nakazujących rozpatrywać projekt nieopatrzony klauzulą pilności nie krócej niż określony przedział czasu. Przede wszystkim, istota trybu pilnego sprowadza się do obligatoryjnego skrócenia niektórych etapów postępowania ustawodawczego w związku z nadaniem przez rząd klauzuli pilności. Jest to zatem wymuszenie przez rząd szybszego procedowania projektu ustawy (uchwalonej ustawy) w toku postępowania legislacyjnego. Tryb pilny nie odnosi się natomiast do zagadnienia faktycznej szybkości postępowania w jego poszczególnych etapach, o ile mieszczą się one w ramach terminów wyznaczonych przez ustrojodawcę.

W tym kontekście wypada również odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazuje się, że: „Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego. Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. [...] Badanie procesu ustawodawczego pozwala stwierdzić, że przebiegał on w szybkim tempie, ale ten aspekt postępowania legislacyjnego nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06).

W charakterze uzupełnienia trzeba zwrócić uwagę, że w przypadku postępowania w sprawie projektu ustawy o budżecie trudno dopatrzeć się bardzo znaczącego przyśpieszenia prac, które w praktyce parlamentarnej miałyby być – jak zdają się przyjmować pytające sądy – zastrzeżone do projektów procedowanych w trybie pilnym. Pomiędzy wniesieniem projektu ustawy do Sejmu (24 listopada 2011 r.) a jej uchwaleniem (16 grudnia 2011 r.) upłynęło 22 dni, co jest tempem szybkim, nie stanowi jednak absolutnego wyjątku na tle szeregu innych przedłożeń. W tym względzie nie można także pomijać okoliczności obiektywnych, które wymagały, aby postępowanie ustawodawcze w sprawie ustawy o budżecie zostało zakończone przed końcem 2011 r. w związku z rozpoczęciem nowego roku budżetowego. Wreszcie trzeba wskazać, że w postępowaniu w sprawie ustawy o budżecie nie skorzystano z nadzwyczajnych instrumentów przyśpieszenia postępowania w sprawie projektu

ustawy, które mogłyby uzasadniać skojarzenie z postępowaniem w trybie pilnym. Nie doszło zatem ani do skrócenia terminów określonych w art. 37 ust. 4 i art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu, ani także do zastosowania art. 51 regulaminu Sejmu.

Podniesione okoliczności przesądzają o tym, że konstytucyjne przepisy odnoszące się do trybu pilnego nie mogą zostać uznane za adekwatny wzorzec kontroli w stosunku do zarzutu narzuty szybkiego tempa prac nad projektem ustawy o budżecie (ustawą o budżecie), której nie została nadana klauzula pilności. W związku z tym należy przyjąć, że art. 22 ustawy o budżecie **nie jest niezgodny** z art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz