



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 16 marca 2016 r.

PK VIII TK 23.2016

K 18/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	17. 03. 2016
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877 ze zm.) w zakresie dotyczącym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sądów i trybunałów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) z art. 2, art. 173 i art. 210 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293).

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca lub Rzecznik) zaskarżył art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877 ze zm.; dalej: ustawa o budżecie lub zaskarżona ustawa) w zakresie dotyczącym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sądów i trybunałów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.; dalej: u.f.p. lub ustawa o finansach publicznych) i wystąpił o stwierdzenie jego niezgodności z art. 2, art. 173 i art. 210 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadniając swoje stanowisko, Rzecznik stwierdził, że zasady i tryb stanowienia budżetu państwa określa ustawa o finansach publicznych. Projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów. Zgodnie z art. 139 ust. 2 u.f.p., 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, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

W art. 139 ust. 2 u.f.p. wymieniono organy państwa, które posiadają autonomię budżetową. Minister Finansów, jak też i Rada Ministrów nie mają uprawnienia do modyfikowania projektowanych przez te organy dochodów i wydatków, gdyż instytucje wyszczególnione w art. 139 ust. 2 u.f.p. są niezależne od władzy wykonawczej. Zmian w powyższym zakresie może dokonać jedynie

Sejm z własnej inicjatywy bądź z inicjatywy Rady Ministrów lub Ministra Finansów.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 139 ust. 2 u.f.p. przyznał autonomię budżetową niejednorodnej kategorii podmiotów. Część tych podmiotów stanowią konstytucyjne organy państwa. Wśród nich można zaś wyróżnić te, którym Konstytucja wprost przyznaje niezależność od innych organów państwowych. Zasada niezależności sądów i Trybunału Konstytucyjnego wynika wprost z treści art. 173 Konstytucji. Zgodnie natomiast z art. 210 ustawy zasadniczej, Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przez Sejmem, na zasadach określonych w ustawie.

W ocenie Wnioskodawcy, zasada autonomii budżetowej sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich od kilku lat jest naruszana poprzez tzw. ustawy okołobudżetowe. Po uchwaleniu takiej ustawy prace nad projektami budżetów poszczególnych jednostek mają na celu jedynie dostosowanie tych budżetów do wymogu ustawy okołobudżetowej. Praktyka taka prowadzi do obchodzenia przez Radę Ministrów art. 139 ust. 2 u.f.p. Jednakże w stosunku do organów, których autonomia budżetowa jest bezpośrednią konsekwencją przyznanej im przez Konstytucję niezależności od innych władz i organów państwowych, obejście art. 139 ust. 2 u.f.p. jest równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnej zasady ich niezależności.

Rzecznik wskazuje, że niezależność sądów ma służyć rzeczywistej realizacji Konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji), a niezależność Trybunału Konstytucyjnego służy realizacji jego zadań określonych w art. 188 ustawy zasadniczej. Niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich od innych organów państwowych ma natomiast umożliwić wykonywanie jego konstytucyjnego zadania w postaci stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. W zakresie objętym wnioskiem pozycja tych podmiotów została zrównana z pozycją

innych organów i jednostek podległych władzy wykonawczej, gdyż nawet bez przeprowadzenia formalnych konsultacji podmioty te objęto projektem ustawy o budżetowej, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia ich niezależności. Zdaniem Rzecznika, nie sposób uznać, że z zasadą niezależności zgodna jest procedura legislacyjna, w której toku organ władzy wykonawczej podejmuje kluczowe decyzje dotyczące finansów jednostek określanych jako niezależne, nie prowadząc równocześnie jakiegokolwiek dialogu z tymi jednostkami na temat ich potrzeb budżetowych.

Dla należytego wykonywania zadań przez poszczególne organy zasadnicze znaczenie ma m.in. ich odpowiednie zabezpieczenie finansowe. Stąd też w parze z odpowiedzialnością za wykonywanie wskazanych konstytucyjnych zadań musi iść także pewna sfera autonomii i odrębności w procedurze uchwalania i wykonywania budżetu. W ocenie Wnioskodawcy, tej autonomii i odrębności pozbawia sądy i trybunały oraz Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowany przepis, dlatego w zaskarżonym zakresie jest on niezgodny z art. 173 i art. 210 Konstytucji.

Materia związana z realizacją konstytucyjnej zasady niezależności sądów, trybunałów i Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga też, aby w sposób staranny zostały dochowane wszelkie wymagania natury legislacyjnej. Wnioskodawca przedstawił przebieg prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2015 oraz nad projektem zaskarżonej ustawy i stwierdził, że przynajmniej w stosunku do Rzecznika Praw Obywatelskich władza wykonawcza nie podjęła konsultacji dotyczących potrzeb budżetowych organu od niej niezależnego. Sposób stanowienia prawa w zakresie podstaw finansowych funkcjonowania organów niezależnych – zdaniem Rzecznika – narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Jednym z jej fundamentów jest wynikająca z preambuły ustawy zasadniczej reguła współdziałania władz. Samo pojęcie „współdziałania” zakłada, że pomiędzy poszczególnymi organami państwa zostaje podjęty dialog, dochodzi do wymiany argumentów i poglądów, a

dopiero wynik tego dialogu stanowi podstawę do podejmowania finalnych rozstrzygnięć. W przedstawionym przypadku reguła ta nie została dotrzymana, co uzasadnia zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis ma następujące brzmienie:

„Wielkość wynagrodzeń, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), nie może przekroczyć w roku 2015 wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 162) albo wynikających z planów finansowych na rok 2014, w przypadku gdy nie są one ujmowane w ustawie budżetowej, z zastrzeżeniem ust. 9, w następujących jednostkach sektora finansów publicznych:

1) urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli – w zakresie awansu zawodowego – zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy oraz wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i referendarzy sądowych, oraz wynagrodzeń posłów i senatorów, a także innych wynagrodzeń wypłacanych w związku z zakończeniem dotychczasowej kadencji Sejmu i Senatu;”.

Wnioskodawca zaskarżył powyższy przepis w zakresie dotyczącym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sądów i trybunałów wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p.

Przystępując do analizy omówionego wniosku, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy zachodzi przesłanka umorzenia postępowania uzasadniona faktem utraty mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis w zakwestionowanym zakresie.

Ustalenia w tej materii należy poprzedzić uwagą, iż w dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK z 1997 r.). Jednakże, w myśl art. 134 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jeżeli Trybunał wyznaczył termin rozprawy po dniu wejścia w życie tej ustawy lub zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe. Dlatego w postępowaniu zainicjowanym omawianym wnioskiem powinny być stosowane przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Pojęcie utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny albo normę jest niejasne i mimo wielu wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa oraz Trybunału Konstytucyjnego budzi wątpliwości.

W swych pierwszych orzeczeniach Trybunał przyjmował, że akt normatywny traci moc obowiązującą na skutek uchylecia go albo upływu czasu, na jaki został wydany. W późniejszym orzecznictwie, coraz intensywniej nakierowanym na ochronę określonych zasad i wartości konstytucyjnych, Trybunał stwierdzał, że uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi do utraty jego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że umorzenie postępowania wskutek utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić jedynie wtedy, gdy osiągnięty został podstawowy cel tego postępowania, polegający na usunięciu z systemu prawa, jeszcze przed wydaniem orzeczenia, wadliwego aktu normatywnego lub wadliwego przepisu.

Istota problemu dotyczącego umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. polega zatem na ocenie, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w świetle poglądów prezentowanych w prawoznawstwie norma prawna stanowi wypowiedź adresowaną do określonego podmiotu, tj. adresata normy; nakazuje lub zakazuje mu w określonej sytuacji, zwanej hipotezą normy, podjęcie działania określonego w dyspozycji normy. Norma prawna w swojej dyspozycji określa powinne zachowania, nakazując adresatom normy określone działania lub zaniechania lub ich zakazując. Pojęcie obowiązywania tak rozumianych norm prawnych jest definiowane w doktrynie prawnej w różny sposób. Niejednokrotnie rozróżnia się pojęcie obowiązywania i stosowania norm prawnych. W takim ujęciu norma prawna obowiązuje, jeżeli w systemie prawnym istnieje obowiązek przestrzegania tej normy przez jej adresatów, tj. obowiązek postępowania w sytuacji określonej w hipotezie normy w sposób wskazany w jej dyspozycji. Organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa ustalają konsekwencje zrealizowania lub naruszenia normy prawnej przez określone podmioty. W tym sensie norma ta jest stosowana przez organy stosujące prawo, dla których stanowi ona podstawę oceny skutków prawnych określonych zachowań adresatów danej normy.

Przedstawionym dwóm pojęciom – obowiązywania norm prawnych i stosowania norm prawnych – odpowiadają dwa odrębne przedziały czasowe – okres obowiązywania i okres stosowania normy prawnej. Norma prawna obowiązuje (w wąskim znaczeniu tego słowa) w danym momencie, jeżeli w tym momencie stanowi wiążący wzorzec zachowań dla jej adresatów. Uchylenie normy prawnej oznacza, że wzorzec postępowania zawarty w dyspozycji normy

przestaje wiązać adresatów normy. Jednocześnie każda norma prawna wywołuje skutki prawne lub faktyczne, które trwają po jej uchyleniu, przy czym skutki te mogą trwać bezterminowo. Przedział czasowy, w którym norma prawna wyznacza określone powinne zachowania jej adresatów, nie pokrywa się z przedziałem czasowym, w którym organy stosujące prawo dokonują oceny określonych zachowań z punktu widzenia tej normy.

Trybunał uważa, że trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania (normuje przyszłe zachowania), i sytuacje, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 i powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności „prawa nieobowiązującego”*, Państwo i Prawo nr 5 z 2014 r., s. 107).

Według art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., nie umarza się postępowania przed Trybunałem w wypadku utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny, gdy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi, jeżeli:

– przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;

– nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;

– ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny hierarchiczna kontrola aktów normatywnych nie ma jednolitego charakteru, ani w ujęciu przedmiotowym, ani w ujęciu podmiotowym. Konstytucja, przyznając poszczególnym podmiotom prawo do zainicjowania kontroli aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny, określiła formę proceduralną tej inicjatywy. Forma ta może przybrać postać kontroli abstrakcyjnej lub kontroli konkretnej.

Istotą kontroli abstrakcyjnej jest badanie zgodności normy prawnej w oderwaniu od okoliczności konkretnego wypadku. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie jest zatem ograniczona przez związek kontrolowanej normy z indywidualną sprawą.

Trybunał Konstytucyjny prezentuje pogląd, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., jako wyjątek od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.) – nie może być interpretowany rozszerzająco. Wobec tego nie można zastosować domniemania konieczności wydania orzeczenia, jak to czyni się niekiedy w wypadku skarg konstytucyjnych. Jest to dopuszczalne jedynie w zupełnie wyjątkowych wypadkach, gdy wnioskodawca (na którym spoczywa ciężar dowodu), inicjując kontrolę abstrakcyjną, w sposób wystarczająco przekonujący i szczegółowy udowodni, że wydanie orzeczenia o nieobowiązujących przepisach jest niezbędne dla ochrony ściśle określonych konstytucyjnych praw i wolności konkretnych, określonych indywidualnie podmiotów, a celu tego nie można osiągnąć innymi metodami. W wypadku pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (kontrola

konkretna) istnieje domniemanie, że wydanie orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Zakwestionowanie określonego przepisu w ramach takiej kontroli powoduje, że dochodzi do oceny konsekwencji prawnych zdarzeń przeszłych. W wypadku kontroli abstrakcyjnej wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić odpowiednie argumenty uzasadniające niezbędność wydania orzeczenia o przepisie nieobowiązującym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jeśli nie zostaną przedstawione takie dowody i argumenty, Trybunał umorzy postępowanie z uwagi na brak konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Nie wyklucza to dopuszczalności ponownego wszczęcia postępowania w zakresie tych samych przepisów, jeżeli podmiot inicjujący kontrolę przedstawi nowe, istotne argumenty i dowody, przemawiające za tym, że wydanie orzeczenia o przepisie nieobowiązującym jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw – argumenty i dowody nierozważone we wcześniejszym postępowaniu (zob. postanowienie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143).

Zakwestionowany we wniosku art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie zawiera regulację określającą maksymalną wielkość wynagrodzeń w 2015 roku we wskazanych instytucjach finansowanych z budżetu państwa. Wraz z upływem tego roku zaskarżony przepis nie limituje już wysokości wynagrodzeń w podmiotach wymienionych w *petitum* wniosku Rzecznika. Przepis ten utracił moc obowiązującą na skutek upływu czasu. Nie jest możliwe jego zastosowanie do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości. Zakwestionowana norma nie nakazuje już wskazanym adresatom określonego działania w zakresie ustalania wielkości wynagrodzeń. Adresaci tej normy zwolnieni są – z powodu upływu czasu – z obowiązku jej przestrzegania. Przepis ten nie wywiera również żadnych skutków dla obywateli.

Tym samym kontrola art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK z

1997 r. Wnioskodawca nie przedstawił jednak żadnych argumentów uzasadniających niezbędność wydania orzeczenia o przepisie nieobowiązującym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Prawdopodobnie wynikało to z okoliczności wnoszenia analizowanego wniosku w czasie obowiązywania zaskarżonego przepisu. Nie zmienia to jednak faktu, iż wobec odstąpienia od przedstawienia przez Rzecznika odpowiednich argumentów w tym zakresie istnieje podstawa do umorzenia postępowania z uwagi na brak konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Na marginesie należy nadmienić, że Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 84/15 (OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 97) również uznał, że przepisy ustaw budżetowych dotyczące kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej mają zastosowanie jedynie w danym roku budżetowym i po jego zakończeniu nie obowiązują, a ich kontrola przez Trybunał jest dopuszczalna tylko wówczas, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Reasumując całość powyższego wywodu, stwierdzić należy, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto Wnioskodawca nie przedstawił takich argumentów, które przemawiałyby za zastosowaniem art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., w szczególności nie wykazał, że orzekanie o nieobowiązującym przepisie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hermaniak
Zastępca Prokuratora Generalnego