



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 18/15  
BAS-WPTK-1740/15

Warszawa, dnia 26 lutego 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	26. 02. 2016
L.dz. ....	L. zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 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. poz. 1064 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 22 lipca 2015 r. (sygn. akt K 18/15), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

## Uzasadnienie

### **I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.; 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 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania.

Niniejsza sprawa została zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) z 22 lipca 2015 r. Wniosek wpłynął do Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego 23 lipca 2015 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt IV niniejszego stanowiska), Sejm uznaje, że w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dawne, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

### **II. Przedmiot kontroli**

1. Wnioskodawca 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) 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej: u.f.p.).

Zaskarżony przepis ustawy o budżecie 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) urządach 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”.

W zaskarżonym przepisie zamieszczono odwołanie do organów wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym: „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”.

Należy ponadto wyjaśnić, że objęte wyłączeniem środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., to środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi. Zastrzeżenie odnoszące się do art. 14 ust. 9 ustawy o budżecie wiąże się natomiast z tym, że na mocy tego przepisu minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, wyrazić zgodę na zwiększenie wielkości wynagrodzeń w instytucji gospodarki budżetowej – z pominięciem ograniczeń, o których mowa w zakwestionowanym przez Rzecznika przepisie – w przypadku przeniesienia zadań z innej jednostki sektora finansów publicznych. Zwiększenie takie nie może przekroczyć kwoty zmniejszenia wielkości wynagrodzeń w jednostce, z której

przeniesiono zadanie, a ponadto w rozporządzeniu należy uwzględnić konieczność prawidłowej realizacji zadań publicznych.

2. W świetle *petitum* wniosku, Rzecznik kwestionuje art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie w zakresie dotyczącym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sądów i trybunałów wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p. W przepisie tym wymieniono następujące organy zaliczane do kategorii sądów lub trybunałów: Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz sądownictwo powszechne.

Oznacza to, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie w zakresie dotyczącym Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz sądownictwa powszechnego.

Organom tym zagwarantowano w art. 139 ust. 2 u.f.p. autonomię budżetową. Polega ona na obowiązku włączenia przez Ministra Finansów do projektu ustawy budżetowej na rok następny dochodów i wydatków wymienionych organów. Projekty ich planów finansowych są opracowywane na zasadach odrębnych, według przepisów regulujących zasady i tryb działania danego organu, a następnie włączane do projektu budżetu państwa bez negocjacji. W konsekwencji „ani Minister Finansów, ani Rada Ministrów nie są organami uprawnionymi do modyfikowania projektów planów dochodów i wydatków wymienionych instytucji, zmian w powyższym zakresie dokonać może jedynie Sejm bądź z inicjatywy własnej, bądź Rady Ministrów lub Ministra Finansów” (L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 732). Jako uzasadnienie dla takiego rozwiązania wskazuje się potrzebę ochrony organów wyliczonych w art. 139 ust. 2 u.f.p. przed możliwością ograniczenia zdolności ich działania w wyniku „nadużycia budżetowych kompetencji władzy wykonawczej” (T. Nowak [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, s. 363).

### III. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła zgodność zaskarżonego przepisu ustawy o budżetowej z następującymi wzorcami kontroli:

– art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”);

– art. 173 Konstytucji („Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”);

– art. 210 Konstytucji („Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”).

2. Zdaniem wnioskodawcy, w przypadku sądów, Trybunału Konstytucyjnego oraz Rzecznika autonomia budżetowa ma nie tylko rangę ustawową, wynikającą z art. 139 ust. 2 u.f.p., ale jest umocowana także w zasadzie niezależności tych organów wynikającej z art. 173 i art. 210 Konstytucji. Zasada ta służy zachowaniu podstawowych atrybutów wspomnianych powyżej organów w zakresie, odpowiednio, sprawowania wymiaru sprawiedliwości, hierarchicznej kontroli norm oraz ochrony praw jednostki. Jak wywodzi Rzecznik: „Żaden z tych organów nie może właściwie wypełniać tych konstytucyjnych zadań bez fachowego zaplecza (administracji sądowej, Biura Trybunału Konstytucyjnego, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich). Dla należytego wykonywania tych zadań zasadnicze znaczenie ma zaś m.in. odpowiednie zabezpieczenie finansowe tych jednostek” (wniosek, s. 13). Wnioskodawca akcentuje powtarzalny charakter praktyki prowadzącej do obchodzenia autonomii budżetowej przy pomocy tzw. ustaw incydentalnych.

Ponadto we wniosku wskazano, że nie realizuje zasady niezależności podejmowanie przez organ władzy wykonawczej kluczowych rozstrzygnięć dotyczących finansów jednostek niezależnych bez nawiązania z tymi jednostkami jakiegokolwiek dialogu na temat ich rzeczywistych potrzeb budżetowych. Zamrożenie wynagrodzeń w urzędach wskazanych we wniosku, wynikające z zaskarżonego przepisu ustawy o budżetowej, nastąpiło bez takich konsultacji. Zastosowany sposób stanowienia prawa w zakresie podstaw finansowych funkcjonowania organów niezależnych narusza jednocześnie, w przekonaniu Rzecznika, standardy demokratycznego państwa prawnego.

#### IV. Analiza formalnoprawna

Dla oceny dopuszczalności rozpoznania wniosku Rzecznika zasadnicze znaczenie ma fakt, że zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą z końcem dnia 31 grudnia 2015 r.

Brzmienie art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie *expressis verbis* odwołuje się do horyzontu czasowego wyznaczonego przez ubiegły rok kalendarzowy („nie może przekroczyć w roku 2015”). Oznacza to, że zakończenie roku 2015 położyło kres obowiązywaniu norm wynikających z zaskarżonego przepisu.

W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania, o ile wydanie orzeczenia nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). Ten przypadek jednak w niniejszej sprawie nie zachodzi, gdyż zaskarżone przepisy mają charakter ustrojowy, a wzorce kontroli wskazane przez wnioskodawcę nie zawierają praw podmiotowych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zagadnienie utraty mocy obowiązującej przepisów wyznaczających ramy gospodarki finansowej państwa było analizowane głównie w kontekście kontroli konstytucyjności ustawy budżetowej. Trybunał uznawał wówczas, że skoro dana norma, skonkretyzowana czasowo i kwotowo, obowiązuje tylko w danym roku budżetowym, to po jego upływie jej badanie jest prawnie niedopuszczalne (zob. postanowienia TK z: 10 marca 1998 r., sygn. akt K 30/97; 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00; 6 lutego 2007 r., sygn. akt K 16/06; 12 lutego 2009 r., sygn. akt P 66/08; 6 października 2009 r., sygn. akt P 77/08; 8 października 2009 r., sygn. akt P 117/08; 17 grudnia 2009 r., sygn. akt P 73/08).

Ustawa, w której zamieszczono przepis kwestionowany przez Rzecznika, nie stanowi budżetu państwa. Jest jednak ściśle związana pod względem funkcjonalnym i treściowym z ustawą budżetową na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153 ze zm.). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o budżecie, jej regulacje mają charakter komplementarny i dopełniający do ustawy budżetowej (wówczas również w fazie projektu) na rok 2015 oraz wiążą się z jej prawidłową realizacją (druk sejmowy nr 2854/VII kad.). Kontrola konstytucyjności ustawy

okołobudżetowej byłaby możliwa, gdyby Trybunał rozpoznał sprawę przed końcem 2015 r., tak aby „zmieścić się” w horyzoncie czasowym jej obowiązywania (por. wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12 – incydentalne wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.).

Z brzmienia zaskarżonego przepisu wynika, że zawarte w nim normy w sposób nieodwracalny skonsumowały się z upływem minionego roku budżetowego, a więc nie mogą być zastosowane po tym terminie. Prowadzi to do wniosku, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega **umorzeniu** ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński