



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 2 sierpnia 2016 r.

Pozycja 67

POSTANOWIENIE

z dnia 27 lipca 2016 r.

Sygn. akt K 18/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 lipca 2016 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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) 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,

po s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 22 lipca 2015 r. wniósł o zbadanie zgodności 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; 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: u.f.p.) z art. 2, art. 173 i art. 210 Konstytucji.

Skutkiem zaskarżonego przepisu było ustalenie wysokości wynagrodzeń w ustawie budżetowej na 2015 r., w powołanych wyżej instytucjach, na poziomie roku 2014, co w znacznym stopniu ograniczyło możliwość wykonywania nałożonych na nie zadań. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował także procedurę uchwalenia wskazanej ustawy ołobudżetowej, która – w jego ocenie – prowadzi w istocie do zniweczenia gwarancji realizowanych przez art. 139 ust. 2 u.f.p.

Podniósł, że art. 139 ust. 2 u.f.p. wymienia organy państwa, których plany finansowe włączane są przez Ministra Finansów do projektu ustawy budżetowej. Minister Finansów i Rada Ministrów nie mają uprawnień do modyfikowania projektowanych przez te organy dochodów i wydatków, co służy zachowaniu niezależności wymienionych w nim organów przed wpływem władzy wykonawczej. Jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich, statuowana w tym przepisie zasada autonomii budżetowej sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich od kilku lat jest naruszana przez tzw. ustawy ołobudżetowe uchwalane z inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Po uchwaleniu ustawy ołobudżetowej prace nad projektami budżetów poszczególnych jednostek budżetowych mają na celu jedynie dostosowanie ich budżetów do wymogów ustawy ołobudżetowej. Prowadzi to nie tylko do obejścia art. 139 ust. 2 u.f.p., ale także naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności tych organów i zrównania ich z pozycją innych organów i jednostek podległych władzy wykonawczej.

Ponadto, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, skoro projekt ustawy ołobudżetowej miał charakter „komplementarny i dopełniający” względem budżetu państwa, to powinien podlegać rygorom ustawy, o której mowa w art. 219 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że jego ogóle potrzeby budżetowe w związku z pracami nad budżetem na rok 2015 zostały przedstawione w piśmie z 17 czerwca 2014 r. skierowanym do Ministra Finansów. Pismo to nie spotkało się jednak z żadną reakcją. W konsekwencji doprowadziło to do ograniczenia wykonywania konstytucyjnych zadań Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności nowo przekazanych zadań, polegających na:

a) wykonywaniu funkcji organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192),

b) realizacji zasady równego traktowania zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700),

c) monitorowaniu wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169),

d) monitorowaniu niewłaściwych działań Policji i innych służb.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 lutego 2016 r. wniósł o umorzenie postępowania 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.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Wskazał, że art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy ołobudżetowej utracił moc obowiązującą 31 grudnia 2015 r. Zaskarżony przepis ma charakter ustrojowy, a wzorce kontroli wskazane przez wnioskodawcę nie odnoszą się do praw podmiotowych. Dlatego też wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Ustawa ołobudżetowa, w której zamieszczono zaskarżony przepis, jest ściśle związana pod względem funkcjonalnym i treściowym z ustawą budżetową na 2015 r. Normy zaskarżonego

przepisu skonsumowały się z upływem minionego roku budżetowego i nie mogą być zastosowane po tym terminie.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 16 marca 2016 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. Zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał i, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie może podlegać merytorycznemu badaniu. Na skutek upływu czasu jego obowiązywania nie może być już stosowany do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości czy przyszłości. Przepis nie wiąże dłużej jego adresatów ani nie wywiera żadnych skutków dla obywateli. Brak również praw lub wolności konstytucyjnych, których ochrona nakazywałaby merytoryczne zbadanie sprawy.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że wyrokiem z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217). Skutkiem wyroku TK jest to, że obowiązująca ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną nowelizację. Zgodnie przy tym z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Rozważane okoliczności zachodziły właśnie w rozpatrywanym wypadku, co przesądzało o konieczności uwzględnienia ustawy o TK z 1997 r.

2. Przedmiotem zaskarżenia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest 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).

Zakwestionowany przepis brzmi: „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”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis ten narusza art. 173 i art. 210 Konstytucji oraz, ze względu na procedurę uchwalenia ustawy o budżecie, również zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy ołobudżetowej został zaskarżony 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.).

Z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy ołobudżetowej, w zaskarżonym zakresie, wynika zakaz ustalania wynagrodzeń w 2015 r., dotyczących Rzecznika Praw Obywatelskich, sądów i trybunałów wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p., w wysokości przekraczającej 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 wypadku gdy nie są one ujmowane w ustawie budżetowej. Jedynie w wypadku przeniesienia zadań z innej jednostki sektora finansów publicznych Minister Finansów może, w drodze rozporządzenia, wyrazić zgodę na zwiększenie wielkości wynagrodzeń w instytucji gospodarki budżetowej z pominięciem ograniczeń, o których mowa w ust. 1, nie więcej niż o kwotę zmniejszenia wielkości wynagrodzeń w jednostce, z której przeniesiono zadanie, uwzględniając konieczność prawidłowej realizacji zadań publicznych (art. 14 ust. 1 pkt 1 u.f.p.).

W treści zakwestionowanego przepisu wskazano wprost, że reguluje on kwestie wysokości wynagrodzeń w 2015 r. Ponadto został on umieszczony w tzw. ustawie ołobudżetowej, a jej regulacje miały charakter komplementarny i dopełniający ustawę budżetową na 2015 r. Propozycje zmian niektórych ustaw znajdowały odzwierciedlenie i wymierną korelację w kwotach ujętych w projekcie budżetu państwa na 2015 r., a także wiązały się z jej prawidłową realizacją (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy ołobudżetowej, druk sejmowy nr 2854/VII kadencja).

W związku z powyższym, Trybunał – przystępując do zbadania niniejszej sprawy – zobowiązany był w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii dopuszczalności orzekania w przedmiocie zaskarżonego przepisu. Problem dotyczy ustawy, która w sposób szczególny związana była z ustawą budżetową na 2015 r. (służyła jej realizacji), a jej regulacje w znacznym zakresie odnosiły się wprost do poszczególnych zapisów w budżecie państwa.

Ustawa budżetowa, zawierająca plan finansowy państwa, uchwalana jest na rok budżetowy, którym jest rok kalendarzowy. Z istoty tej ustawy wynika, że z końcem roku budżetowego traci ona moc obowiązującą. Upływ czasu, na jaki uchwalona została ustawa budżetowa, powoduje również konieczność wyczerpania środków określonych w budżecie państwa zgodnie z ich przeznaczeniem. Po zakończeniu roku budżetowego wygasają bowiem, co do zasady, tytuły dokonywania określonych w niej wydatków.

W rozpoznawanej sprawie oznacza to, że ani zaskarżony przepis ustawy ołobudżetowej, zawierający zakaz zwiększania środków na wynagrodzenia w 2015 r., ani odpowiednie zapisy ustawy budżetowej na 2015 r., do których przepis ten się odnosi, nie mogą już stanowić podstawy dokonywania wydatków w zakwestionowanym zakresie. Zostały skonsumowane. Art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy ołobudżetowej nie wywiera już skutków prawnych w tym zakresie.

Ewentualne środki na zadania, które nie mogły być zrealizowane w ubiegłym roku budżetowym powinny być uwzględnione i zaplanowane w nowej ustawie budżetowej.

Utrata mocy obowiązującej całego aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, następująca na skutek uchylecia tego aktu albo upływu czasu, na który został ustanowiony, powoduje umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.

Orzekanie o zgodności z Konstytucją uchylonych przepisów jest dopuszczalne wówczas, gdy – mimo ich uchylecia – mogą być nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej miarodajnej dla danej kwestii (zob. np. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5) albo, gdy wydanie orzeczenia jest konieczne do ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.).

W niniejszej sprawie nie zachodzi żaden z powyższych warunków. Po pierwsze, zaskarżony przepis nie został uchylony, lecz utracił moc obowiązującą na skutek upływu czasu, na który został wprowadzony. W konsekwencji nie istnieją także normy intertemporalne, nakazujące dalsze stosowanie tego przepisu. Po drugie, jego treść nie odnosiła się do konstytucyjnych wolności i praw. Jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, ograniczenie środków na wynagrodzenia w 2015 r. (i w latach poprzedzających), spowodowało niemożność wykonania wszystkich przekazanych do realizacji zadań. Kwestie dotyczące nakładania zadań, wykonywanych przez poszczególne instytucje publiczne, regulowane są przez przepisy o charakterze ustrojowym. Nie odnoszą się zatem bezpośrednio do konstytucyjnych wolności i praw, których ochrona byłaby przesłanką merytorycznego badania zaskarżonego przepisu, mimo utraty mocy obowiązującej.

Niemożność wykonywania zadań na skutek braku odpowiednich środków na ich realizację może oczywiście – w sposób refleksywny – wpływać na konkretne prawa i wolności konstytucyjne, jednak ich ochrona pozostaje poza zakresem badania w niniejszej sprawie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. akt K 18/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 18/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).