



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 maja 2025 r.

Pozycja 51

WYROK

z dnia 6 maja 2025 r.

Sygn. akt K 2/25

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Bogdan Święczkowski – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 6 maja 2025 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63), w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny, z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 1 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa, z art. 10, art. 186 i art. 179 w związku z art. 187 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63) w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny, w zakresie, w jakim ustala wydatki Trybunału Konstytucyjnego w wysokości mniejszej niż przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2024 r., wskutek czego ogranicza możliwość wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego konstytucyjnie określonych zadań, jest niezgodny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 195 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa, w zakresie, w jakim ustala wydatki Krajowej Rady Sądownictwa w wysokości mniejszej niż przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 30 września

2024 r., wskutek czego ogranicza możliwość wykonywania przez Krajową Radę Sądownictwa jej konstytucyjnie określonych zadań, jest niezgodny z art. 10, art. 179 i art. 186 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 26 lutego 2025 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił w trybie kontroli następczej o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63; dalej: ustawa budżetowa). Prezydent ustawie tej zarzucił niezgodność: 1) art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 2 Konstytucji; 2) art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa z art. 10, art. 186 i art. 179 w związku z art. 187 Konstytucji.

Prezydent zauważył, że zapisy normujące wydatki w zakresie części budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa naruszają przepisy, które regulują konstytucyjną pozycję i funkcje tych organów. Określony w treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2025 zakres upoważnień do dokonywania wydatków jest bowiem niewystarczający dla funkcjonowania tych jednostek w bieżącym roku budżetowym, co uniemożliwia wykonywanie przypisanych im konstytucyjnie zadań.

Jak zaznaczył Prezydent, Trybunał Konstytucyjny jest centralnym, konstytucyjnym organem państwa, który w myśl art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji jest władzą sądowniczą. Jednakże, jak wynika z art. 175 ust. 1 Konstytucji, Trybunał nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie wkracza w sferę kompetencji sądów – choć nie jest on organem wymiaru sprawiedliwości, to stanowi część władzy sądowniczej. Ponadto, tym, co zasadniczo odróżnia Trybunał Konstytucyjny od sądów, jest powierzona mu przez ustrojodawcę główna funkcja, jaką jest kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych. Zatem zasadniczym zadaniem Trybunału jest rozstrzyganie, czy normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami wyższego rzędu, w tym szczególnie z Konstytucją. Tę kompetencję reguluje art. 188 wraz z innymi przepisami Konstytucji. Zatem, zdaniem Prezydenta, konieczne jest zapewnienie środków finansowych umożliwiających Trybunałowi funkcjonowanie i wykonywanie konstytucyjnych zadań. Konieczność tę należy oceniać w świetle przepisu normującego wspomnianą kompetencję z perspektywy samego Trybunału, który musi dysponować zapleczem osobowym i materialnym, niezbędnym do realizacji zadań.

Z kolei zgodnie z art. 189 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Kompetencja ta, mimo że również wiąże się z oceną legalności działania organów państwa, jest rodzajowo odmienna od kontroli hierarchicznej zgodności norm. Prezydent zaznaczył także, że właściwym wzorcem kontroli jest art. 189 Konstytucji, gdyż istota wątpliwości związanych z przepisami ustawy budżetowej dotyczy możliwości wykonywania wspomnianej kompetencji w warunkach wynikających z przyznanego poziomu finansowania Trybunału.

Zgodnie z zasadą podziału i równoważenia się władz przewidzianą w art. 10 Konstytucji, każda z trzech władz powinna być wyposażona w kompetencje, które materialnie od-

powiadają jej istocie. Każda z władz powinna również zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Jak zauważył Prezydent, w wypadku Trybunału Konstytucyjnego owym istotnym atrybutem władzy jest kompetencja do rozstrzygania o hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz kompetencja do rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Prawidłowe wykonywanie wspomnianych funkcji wymaga, by Trybunał pozostał niezależny w swej działalności od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej.

Również zgodnie z art. 10 Konstytucji, relacja pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą opiera się na ich równowadze. Oznacza to m.in., że władze te muszą ze sobą współpracować oraz muszą mieć możliwość prowadzenia między sobą dialogu.

Zdaniem Prezydenta, kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie mają bezpośredniego związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy, czy z wykonywaniem funkcji orzeczniczej przez Trybunał, a zatem nie przesądzają o zachowaniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów, lecz są istotne dla zachowania równowagi władz, której celem jest ich harmonijne współdziałanie.

Prezydent zauważył, że w toku prac parlamentarnych dopuszczalne są zmiany projektu ustawy budżetowej w zakresie części budżetowych odpowiadających organom władzy sądowniczej, które mogą obejmować także zmniejszenie planowanych limitów wydatków, ale wykorzystywanie tej kompetencji nie może prowadzić do oddziaływania na wykonywanie funkcji orzeczniczych przez przydzielanie lub odmowę przydzielenia środków publicznych. Ograniczenie limitu wydatków autoryzowanych w drodze ustawy budżetowej spowoduje brak możliwości funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i realizacji przez ten organ konstytucyjnych zadań. Ponadto, przyznanie Trybunałowi środków publicznych niewystarczających do realizacji jego konstytucyjnych funkcji, nawet po dokonaniu oszczędności w zakresie wydatków elastycznych, zdaniem Prezydenta, narusza przewidziany przez ustrojodawcę obowiązek finansowania przez państwo jego konstytucyjnych organów.

Z kolei zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Trybunał jest zatem organem składającym się z sędziów, co podkreśla jego przynależność do organów władzy sądowniczej oraz związaną z tym jego odrębność i niezależność od innych władz. Ustrojodawca zagwarantował w ten sposób status ustrojowy sędziego Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ogólnych gwarancji przysługujących sędziom sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, w szczególności nieusuwalność ze stanu sędziowskiego. Zatem do naruszenia art. 194 ust. 1 oraz zasady równoważenia władzy prowadzi takie oddziaływanie organu władzy ustawodawczej na Trybunał Konstytucyjny, które powoduje ograniczenie niezależności tego organu przez pozbawienie go środków publicznych pozwalających na wypłatę wynagrodzenia i innych należnych świadczeń wszystkim sędziom wchodzącym w jego skład.

Natomiast w myśl art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten stanowi wyłączone źródło niezawisłości sędziego polskiego sądu konstytucyjnego, a jego konstrukcja legislacyjna i treść normatywna są zbliżone do art. 178 ust. 1 Konstytucji, który jest konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości.

Ponadto, zgodnie z art. 195 ust. 2 Konstytucji, sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. W doktrynie prawa konstytucyjnego uznaje się, że kwestię wynagradzania sędziów należy postrzegać jako mającą wpływ nie tylko na ich niezawisłość zarówno w aspekcie uwolnienia ich od nacisków natury materialnej ze strony legislatywy lub egzekutywy, lecz także pełniącą rolę zabezpieczenia ich przed pokusami korupcyjnymi. Wspomniany przepis, podobnie jak norma wynikająca z art. 178 ust. 2, jest zatem szczególną gwarancją

wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, a to z kolei ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania.

Powyższe uwagi, zdaniem Prezydenta, uzasadniają twierdzenie, że kwotę wydatków określonych w treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej należy zaplanować w wysokości zapewniającej wypłatę określonych ustawowo wynagrodzeń. Prezydent zwrócił też uwagę, że wynikające z ustawy budżetowej skonkretyzowane upoważnienia, a jednocześnie nakazy zarządzania przez finanse muszą odpowiadać zobowiązaniu państwa, wynikającemu wprost z art. 195 ust. 2 Konstytucji, do zapewnienia sędziom Trybunału Konstytucyjnego wynagrodzenia spełniającego określone warunki. W przeciwnym wypadku ustawa budżetowa nie może być postrzegana jako rzeczywista podstawa prowadzenia gospodarki państwa, lecz jako akt pozorny, nieodpowiadający cechom określonym w art. 219 ust. 1 Konstytucji. Uchwalenie ustawy budżetowej, której zakres skonkretyzowanych upoważnień nie pozwala na wypłatę odrębnie określonych kwot wynagrodzeń, z jednoczesnym przyznaniem adresatom tych norm roszczenia w sensie formalnym o ich wypłatę oznacza, że w systemie prawa obowiązują normy sprzeczne. Dysponent środków budżetowych, realizując normę ustawy o statusie sędziego Trybunału, przekroczyłby bowiem normę ustawy budżetowej. Prezydent zwrócił uwagę, że funkcjonowanie takich norm należy ocenić jako godzące w spójność systemu prawnego oraz sprzeczne z celami samego prawa wynikającymi z jego natury i określonymi przez wewnętrzną moralność prawa.

W odniesieniu do zarzutu z punktu drugiego, Prezydent zwrócił uwagę, że Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: KRS) jest organem konstytucyjnym, którego status został określony w art. 186-187 Konstytucji. Art. 187 ust. 1 Konstytucji określa skład Krajowej Rady Sądownictwa. Z kolei zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co oznacza, że zadaniem KRS jest czuwać nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym. W związku z tym organ ten musi mieć zapewniony udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się naruszeń powyższych wartości.

Kolejnym zadaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest gwarantowanie realizacji zasady podziału i równoważenia się władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji, w szczególności w zakresie urzeczywistniania tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej. W związku z tym, że to Konstytucja określa charakter oraz zakres zadań Krajowej Rady Sądownictwa, organ ten musi posiadać odpowiednie gwarancje niezależności w wykonywaniu swoich funkcji. Prezydent zauważył, że temu właśnie służą właściwe gwarancje finansowe na wykonywanie zadań.

Ponadto, zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

Nadanie Krajowej Radzie Sądownictwa statusu odrębnego konstytucyjnego organu państwa oraz powierzenie mu funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oznacza, że państwo zobowiązane jest zapewnić temu organowi taką część środków finansowych pochodzących ze scentralizowanych zasobów publicznych, która jest niezbędna dla realizacji omówionych wyżej funkcji. W odniesieniu do tej kategorii wydatków swoboda polityczna parlamentu w kształtowaniu wydatków państwa podlega zatem ograniczeniu w tym sensie, że wykonywanie kompetencji przez władzę ustawodawczą nie może niweczyć możliwości realizacji funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Zdaniem Prezydenta, przedstawione powyżej informacje uzasadniają twierdzenie, że zmniejszony w toku postępowania legislacyjnego limit wydatków zaplanowanych w części budżetowej dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest wystarczający dla funkcjonowania tego organu oraz realizacji powierzonych mu konstytucyjnie funkcji.

2. W piśmie procesowym z 13 marca 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w tym postępowaniu.

3. 28 kwietnia 2025 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło datowane na ten sam dzień pismo Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa przedstawiające w załączeniu odpis stanowiska Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa z 25 kwietnia 2025 r. w przedmiocie udziału w postępowaniu w sprawie z wniosku Prezydenta o sygn. K 2/25.

Prezydium KRS wniosło o stwierdzenie, że art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny jest niezgodny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa jest niezgodny z art. 10, art. 186 i art. 179 w związku z art. 187 Konstytucji (zob. stanowisko z 25 kwietnia 2025 r., s. 1 i 19).

II

Na rozprawę 6 maja 2025 r. stawili się pełnomocnicy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Nie stawili się natomiast przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania, tj. Sejmu oraz Prokuratora Generalnego.

Obecni na rozprawie przedstawiciele Prezydenta oraz Krajowej Rady Sądownictwa podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu są regulacje ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63; dalej: ustawa budżetowa).

Zgodnie z art. 109 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: u.f.p. lub ustawa o finansach publicznych) ustawa budżetowa: jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym (ust. 1); składa się z: 1) budżetu państwa; 2) załączników; 3) postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw (ust. 2); jest uchwalana na okres roku budżetowego, a rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy (ust. 3 i 4); nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy (ust. 5).

Art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej brzmi „[u]stala się, zgodnie z załącznikiem nr 2, łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości 921 618 215 tys. zł”.

Załącznik nr 2 do ustawy budżetowej w części 06. określa wydatki Trybunału Konstytucyjnego, natomiast w części 52. wydatki Krajowej Rady Sądownictwa. W ramach załącznika nr 2 do ustawy budżetowej, w części 06. Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił dwa działy klasyfikacji budżetowej (dział 751 oraz dział 753). W ramach działu 751. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa uwzględniono rozdział 75102. Naczelne organy sądownictwa. Z kolei w ramach działu 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne ujęto rozdział 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne. Ogół wydatków Trybunału Konstytucyjnego wynosi 52 616 tys. zł. W ramach klasyfikacji ekonomicznej wydatki zaplanowano w trzech grupach obejmujących: świadcze-

nia na rzecz osób fizycznych (17 545 tys. zł), wydatki bieżące jednostek budżetowych (ogółem 34 418 tys. zł) oraz wydatki majątkowe (653 tys. zł).

Zgodnie z art. 124 ust. 2 u.f.p., świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa kierowane, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Do wydatków bieżących jednostek budżetowych zaliczają się: 1) wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń; 2) zakupy towarów i usług; 3) koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań; 4) koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych – art. 124 ust. 3 u.f.p. Z kolei do wydatków majątkowych należą wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki – art. 124 ust. 4 u.f.p.

Część 52. Krajowa Rada Sądownictwa uwzględnia jeden dział 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, w ramach którego ujęto rozdział 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. Ogół wydatków Krajowej Rady Sądownictwa wynosi 21 159 tys. zł. Kwoty wydatków zostały zaplanowane w trzech grupach: świadczenia na rzecz osób fizycznych (917 tys. zł), wydatki bieżące jednostki budżetowej (19 868 tys. zł) oraz wydatki majątkowe (374 tys. zł).

1.2. Z uwagi na to, że przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) problem konstytucyjny dotyczy kwestii zakresu redukcji wydatków Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa dokonanej w toku prac sejmowych nad przedłożonym przez Radę Ministrów projektem ustawy budżetowej, konieczne było krótkie zreferowanie procesu legislacyjnego skutkującego uchwaleniem ustawy budżetowej na rok 2025.

Projekt ustawy budżetowej na bieżący rok wpłynął do Sejmu 30 września 2024 r. Marszałek Sejmu nadał mu druk sejmowy nr 687. Przedłożenie rządowe określało łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości 921 618 215 tys. zł (art. 1 ust. 2 projektu). W załączniku nr 2 do projektu ustawy określono wydatki części budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Ogół wydatków Trybunału Konstytucyjnego ustalono na 63 450 tys. zł, z czego 46 100 tys. zł ujęto w dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa, natomiast 17 350 tys. zł w rozdziale 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne. W ramach klasyfikacji wydatków w grupie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych zaplanowano kwotę 17 545 tys. zł, w tym 195 tys. zł w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa oraz 17 350 tys. zł w rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne. W grupie wydatków bieżących jednostki budżetowej ujęto kwotę 45 052 tys. zł, natomiast w grupie wydatków majątkowych kwotę 853 tys. zł. Jeśli zaś chodzi o wydatki Krajowej Rady Sądownictwa, to należy wskazać, że ich ogół określono w wysokości 27 571 tys. zł. Wskazaną kwotę ujęto w dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, w rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. Wydatki podzielono na: świadczenia na rzecz osób fizycznych w wysokości 6 928 tys. zł, wydatki bieżące jednostki budżetowej w kwocie 20 269 tys. zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 374 tys. zł.

1 października 2024 r. projekt został skierowany do pierwszego czytania, które odbyło się 11 października 2024 r. Sejm nie uwzględnił wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym

czytaniu. Projekt skierowano do Komisji Finansów Publicznych, przy czym poszczególne części projektu podlegały rozpatrzeniu przez właściwe komisje sejmowe. W odniesieniu do kontrolowanych części załącznika nr 2 do projektu ustawy budżetowej właściwa była Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej: Komisja Sprawiedliwości).

Na posiedzeniu 15 października 2024 r. Komisja Sprawiedliwości rozpatrzyła przedłożenie rządowe w zakresie obejmującym m.in. części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Komisja negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej na rok 2025 zarówno w części 06. Trybunał Konstytucyjny, jak i w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa.

8 listopada 2024 r. Komisja Finansów Publicznych rozpatrzyła opinię Komisji Sprawiedliwości o projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 w zakresie dotyczącym m.in. części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa.

Na posiedzeniu 21 listopada 2024 r. Komisja Finansów Publicznych rozpatrzyła poprawki zgłoszone do projektu ustawy budżetowej, dotyczące m.in. wydatków budżetu państwa w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz części 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W zgłoszeniu nr 127 zaproponowano zmniejszenie wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny, dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa o kwotę 10 634 tys. zł. Zmniejszenie obejmowało kategorię wydatków bieżących jednostki budżetowej, przy czym w treści zgłoszenia zaznaczono, że kwota zmniejszenia 10 230 tys. zł dotyczy wydatków osobowych. Zaproponowano również zmniejszenie w kategorii wydatki majątkowe o 200 tys. zł. Zgłoszenie obejmowało także redukcję wydatków w części 52. w dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. W grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatki miały być zmniejszone o kwotę 6 011 tys. zł, natomiast wydatki bieżące o kwotę 401 tys. zł.

Przyjęcie poprawek skutkowało obniżeniem wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny o 10 834 tys. zł (do obowiązującej obecnie kwoty 52 616 tys. zł). Główna redukcja dotyczyła kategorii wydatków bieżących aż o kwotę 10 634 tys. zł (do obowiązującej obecnie kwoty 34 418 tys. zł). Obniżono także wydatki majątkowe o kwotę 200 tys. zł (do obecnie obowiązującej kwoty 653 tys. zł). Z kolei wydatki Krajowej Rady Sądownictwa zostały zmniejszone o 6 412 tys. zł (do obowiązującej obecnie kwoty 21 159 tys. zł). Ograniczenie dotyczyło głównie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych – zmniejszenie o 6 011 tys. zł (do obowiązującej obecnie kwoty 917 tys. zł), natomiast wydatki bieżące zredukowano o 401 tys. zł (do obowiązującej obecnie kwoty 19 868 tys. zł).

4 grudnia 2024 r. Sejm nie przyjął wniosku o odrzucenie projektu. W trakcie drugiego czytania do projektu ustawy budżetowej zgłoszono łącznie 41 poprawek. Poprawka nr 31 dotyczyła zmniejszenia wydatków zaplanowanych w części 83. Rezerwy celowe, poz. 8 – Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków pomocy bezzwrotnej o kwotę 10 834 tys. zł, z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny na naczelné organy sądownictwa (rozd. 75102), z tego wydatki bieżące jednostek budżetowych o kwotę 10 634 tys. zł oraz wydatki majątkowe o kwotę 200 tys. zł. Tym samym poprawka zmierzała do przywrócenia wydatków Trybunału Konstytucyjnego do pierwotnego poziomu wynikającego z przedłożenia rządowego. Z kolei poprawka nr 32 zakładała zmniejszenie wydatków w części 83. Rezerwy celowe, poz. 8 – Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków pomocy bezzwrotnej o kwotę 6 412 tys. zł, z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa – z tego wydatki bieżące jednostek budżetowych o kwotę 401 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych o kwotę 6 011 tys. zł – tak aby przywrócić ich wysokość do poziomu wynikającego z przedłożenia rządowego.

Wobec wniesienia poprawek projekt ponownie przekazano do Komisji Finansów Publicznych, która na posiedzeniu 5 grudnia 2024 r. zarekomendowała Sejmowi ich odrzucenie.

6 grudnia 2024 r. Sejm – stosownie do rekomendacji Komisji Finansów Publicznych – odrzucił te poprawki, a następnie uchwalił ustawę budżetową na rok 2025.

10 grudnia 2024 r. ustawę budżetową przekazano do Senatu. W toku prac senackich zgłoszono poprawki mające na celu przywrócenie wydatków Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa do poziomu ustalonego w projekcie ustawy budżetowej przedłożonej przez Radę Ministrów 30 września 2024 r. W głosowaniu izba odrzuciła te poprawki oznaczone nr 70 i nr 71 (zob. Prace / Posiedzenia / Senat Rzeczypospolitej Polskiej). Decyzja Senatu została podjęta, mimo że przedstawiciele Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa w toku prac w komisjach senackich wskazywali na negatywne konsekwencje, jakie dla działania tych organów będzie miało wejście w życie ustawy budżetowej w brzmieniu ukształtowanym przez Sejm (zob. zapis stenograficzny z posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności z 12 grudnia 2024 r. [41.]).

Uchwałą z 19 grudnia 2024 r. Senat wniósł do ustawy budżetowej poprawki (żadna nie dotyczyła wydatków Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa).

9 stycznia 2025 r. poprawki Senatu zostały przyjęte, a 13 stycznia 2025 r. ustawę budżetową przekazano Prezydentowi do rozpatrzenia. 17 stycznia 2025 r. Prezydent ustawę budżetową podpisał.

2. Analiza formalna.

2.1. Merytoryczną ocenę zarzutów należało poprzedzić analizą formalną. Trybunał Konstytucyjny – w każdym stadium postępowania, aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie – zobowiązany jest kontrolować, czy w sprawie nie zaistniała ujemna przesłanka procesowa implikująca konieczność umorzenia postępowania (por. postanowienia TK z: 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 63; 9 listopada 2022 r., sygn. K 26/20, OTK ZU A/2022, poz. 70).

Wśród wymogów konstytucyjnych warunkujących dopuszczalność wydania wyroku należy uwzględnić właściwość rzeczową Trybunału Konstytucyjnego, określoną w art. 188 pkt 1 Konstytucji oraz legitymację wnioskową podmiotu inicjującego postępowanie, określoną w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Trybunał z urzędu bada także, czy pismo inicjujące postępowanie spełnia wymogi formalne określone w art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2.2. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny przeprowadził analizę formalną, która wykazała, że w sprawie nie wystąpiła przeszkoda procesowa uniemożliwiająca merytoryczne rozpoznanie wniosku. O dokonanie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego wystąpił Prezydent, którego legitymacja – w świetle art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – nie budzi żadnych wątpliwości. Przedmiotem kontroli uczyniono regulacje ustawy budżetowej, a w charakterze wzorców wskazano przepisy Konstytucji. Powyższe odpowiada właściwości rzeczowej Trybunału, określonej w art. 188 pkt 1 Konstytucji. Nadto Trybunał uznał, że wniosek spełnia wymogi formalne określone w art. 47 u.o.t.p.TK.

2.3. Trybunał przeprowadził także analizę dotyczącą wzorców kontroli.

2.3.1. Jako podstawę kontroli regulacji dotyczącej wydatków Trybunału Konstytucyjnego Wnioskodawca wskazał następujące wzorce: art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 10 Konstytucji, „[u]strój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (ust. 1), „[w]ładzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (ust. 2).

Art. 188 Konstytucji określa właściwość Trybunału, który stosownie do tego przepisu „orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1”. Stosownie zaś do art. 189 Konstytucji, „Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”. W tym miejscu należało wskazać, że również inne przepisy konstytucyjne – niż tylko powołane przez Wnioskodawcę art. 188 i art. 189 Konstytucji – dotyczą kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucyjnie określona właściwość Trybunału obejmuje bowiem cztery dziedziny: po pierwsze, kontrolę norm (abstrakcyjną i konkretną; prewencyjną i następczą – art. 188 pkt 1-3, art. 122 ust. 3 i 4, art. 133 ust. 2 Konstytucji); szczególną procedurą kontroli norm jest rozpatrywanie skarg konstytucyjnych (art. 79 i art. 188 pkt 5 Konstytucji); po drugie, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji); po trzecie, orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji); po czwarte, uznawanie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Nadto w charakterze wzorców związkowych Wnioskodawca wskazał także art. 194 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny” oraz art. 195 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego „Sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”.

2.3.2. Jako wzorce kontroli regulacji określającej wydatki Krajowej Rady Sądownictwa wskazano: art. 10, art. 186 i art. 179 w związku z art. 187 Konstytucji.

Zgodnie z art. 186 Konstytucji, „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 1), „Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (ust. 2). W myśl art. 179 Konstytucji, „[s]ędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”. Art. 187 stanowi zaś, że: „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów” (ust. 1); „Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących” (ust. 2); „[k]adencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata” (ust. 3); „[u]strój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa” (ust. 4).

Spśród powyżej wymieniony przepisów za nieadekwatne wzorce kontroli Trybunał uznał: art. 194 ust. 1 Konstytucji – wskazany w punkcie 1 *petitum* wniosku; art. 187 Konstytucji – wskazany w punkcie 2 *petitum* wniosku.

Art. 194 ust. 1 Konstytucji określa: 1) liczebność składu Trybunału, 2) organ wybierający sędziów, 3) długość kadencji sędziego, 4) wymóg wyboru sędziów spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą, 5) zakaz ponownego wyboru w skład Trybunału. Art. 187 Konstytucji normuje zaś kwestie związane: ze składem Krajowej Rady Sądownictwa (ust. 1), z wyborem kierownictwa Rady (ust. 2), z kadencyjnością wybranych członków Rady (ust. 3), z odesłaniem do uregulowania w ustawie ustroju, zakresu działania i trybu pracy KRS oraz sposobu wyboru jej członków (ust. 4).

Przepisy te nie mają związku z zaprezentowanym problemem konstytucyjnym dotyczącym skali ograniczenia wydatków – odpowiednio – Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa w ustawie budżetowej.

Wobec tego postępowanie w zakresie badania zgodności regulacji wskazanej w punkcie 1 *petitum* wniosku z art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz regulacji wskazanej w punkcie 2 *petitum* wniosku z art. 187 Konstytucji należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.4. Na zakończenie analizy formalnej – z uwagi na to, że jeden z przedmiotów kontroli dotyczy Trybunału Konstytucyjnego – w tym miejscu należało przypomnieć, że w przeszłości Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie orzekał o konstytucyjności przepisów bezpośrednio regulujących kompetencje Trybunału lub posiadających wpływ na jego funkcjonowanie (zob. np. orzeczenie z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26; wyroki z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114; 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185; 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186; 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 79; 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23, OTK ZU A/2023, poz. 80). Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji Trybunał orzeka o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Jak wskazano w doktrynie, „[p]rzedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest każda ustawa, niezależnie od treści uregulowań w niej zawartych (ustawa w sensie formalnym)” (B. Naleziński, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023). Wobec tego nie występuje żadna przesłanka ku wyłączeniu spod kognicji Trybunału ustaw, które w sposób bezpośredni lub pośredni się do niego odnoszą. Trybunał jest jedynym organem sprawującym kontrolę hierarchicznej zgodności ustaw z Konstytucją, dlatego też jest jedynym organem, który może rozstrzygnąć o konstytucyjności wskazanego we wniosku Prezydenta przedmiotu kontroli dotyczącego wydatków Trybunału w roku budżetowym 2025.

3. Zasada autonomii budżetowej Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa.

3.1. Zgodnie z art. 139 ust. 1 u.f.p., Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem. Stosownie do 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, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Państwowej Inspekcji Pracy i Biura Rady Fiskalnej”.

W nauce prawa wskazuje się, że „[a]utonomia budżetowa wyraża się w obowiązku włączenia przez [Ministra Finansów] do projektu ustawy budżetowej dochodów i wydatków określonych jednostek. Autonomia nie oznacza jednak zupełnej dowolności w kształtowaniu wydatków. Ich wysokość musi odpowiadać aktualnym możliwościom finansowym Państwa (J. Stankiewicz, w: *Ruśkowski, Salacha*, Nowa ustawa o finansach publicznych, s. 351). (...) Artykuł 139 ust. 2 [u.f.p.] określa zamknięty katalog podmiotów korzystających z przywileju autonomii budżetowej. Zaliczono do niego także podmioty nie stanowiące organów władzy. Taki stan tłumaczy się potrzebą politycznego uniezależnienia się tych jednostek od ośrodków władzy (C. Kosikowski, *Finanse publiczne*, s. 229)” (E. Kowalczyk, komentarz do art. 139, [w:] *Ustawa o finansach publicznych*, red. A. Mikos-Sitek, Warszawa 2023, Legalis).

We wskazanym katalogu art. 139 ust. 2 u.f.p. znajdują się zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Krajowa Rada Sądownictwa. Mimo że organy władzy sądowniczej – a takim jest Trybunał Konstytucyjny – nie są powołane do zarządzania finansowego, niemniej należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w nauce prawa, iż dla ochrony odrębności tych organów, a zwłaszcza niezależności sądów i trybunałów oraz niezawisłości orzekających w nich sędziów, konieczne jest zapewnienie tym organom przynajmniej minimalnego wpływu na zarządzanie finansami państwa – w zakresie niezbędnym do zagwarantowania obywatelom takiej organizacji sądownictwa, która realnie, a nie pozornie urzeczywistnia ich prawo do sądu (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 52-53).

Podobnie należy uzasadniać przyznanie autonomii budżetowej Krajowej Radzie Sądownictwa jako instytucji stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

3.2. Ustawy regulujące organizację i działanie Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa zawierają przepisy służące realizacji przyznanej im zasady autonomii budżetowej.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 9 u.o.t.p.TK, uchwalanie projektu dochodów i wydatków Trybunału stanowi kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału. Stosownie zaś do art. 14 ust. 1 u.o.t.p.TK, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne projekt dochodów i wydatków Trybunału minister właściwy do spraw finansów publicznych włącza do projektu budżetu państwa. Przepis ten w oczywisty sposób jest skorelowany z art. 139 ust. 2 u.f.p. Z kolei w myśl art. 14 ust. 2 u.o.t.p.TK, w zakresie wykonywania budżetu Trybunału Konstytucyjnego Prezesowi Trybunału przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Normy zbliżone do powyższych regulacji dotyczą również Krajowej Rady Sądownictwa. Stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186; dalej: u.k.r.s.) koszty działalności Rady są pokrywane z budżetu państwa. Krajowa Rada Sądownictwa zapewnia warunki działania rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów wojskowych. W myśl ustępu drugiego tego artykułu dochody i wydatki Rady stanowią odrębną część w budżecie państwa. Dysponentem tej części jest Przewodniczący KRS (art. 27 ust. 3 u.k.r.s.). Zasadę autonomii budżetowej Krajowej Rady Sądownictwa ustawodawca dobitnie wyjawiał w art. 27 ust. 4 u.k.r.s., który brzmi „[p]rojekt planu dochodów i wydatków uchwalony przez Radę Przewodniczący Rady przekazuje ministrowi właściwemu do spraw budżetu, w celu włączenia do projektu ustawy budżetowej na podstawie art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...)”. W tym miejscu należy wskazać także na art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.r.s., zgodnie z którym KRS powołuje ze swojego składu komisję budżetową, której zadaniem jest m.in. coroczne opracowywanie projektu uchwały zawierającej plan dochodów i wydatków Rady.

O ile niedopuszczalność modyfikacji projektu wysokości dochodów i wydatków jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p., dotyczy etapu prac nad projektem ustawy budżetowej zgłaszanego do Sejmu przez Radę Ministrów, o tyle wysokość dochodów i wydatków tych jednostek wynikająca z przedłożenia rządowego może być modyfikowana w toku prac nad projektem ustawy budżetowej w parlamencie. W toku rozpoznania projektu ustawy budżetowej parlament związany jest treścią art. 220 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą Sejm nie może modyfikować planowanych dochodów i wydatków w sposób, który powodowałby zwiększenie zaplanowanego przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej deficytu budżetowego.

Tym samym parlament dysponuje niekwestionowaną możliwością modyfikowania w drodze stosownych poprawek przedłożenia rządowego, również w częściach dotyczących jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p.

4. Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego oraz status orzekających w nim sędziów.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Trybunał podkreślił, że zasada podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz art. 173 Konstytucji, stanowiący, iż sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, skutkują odseparowaniem władzy sądowniczej od pozostałych. Wskazywał również, że „[w] ten sposób ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, związane z jej szczególnymi kompetencjami oraz sposobem usytuowania jej organów, odnosi się również w pełni do Trybunału Konstytucyjnego. Wyznacza przez to kierunek wszelkich ocen dokonywanych w odniesieniu do unormowań ustawowych określających sposób organizacji Trybunału oraz warunki wykonywania jego ustrojowych zadań” (wyrok z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15; podobnie w wyroku o sygn. K 34/15). Trybunał wskazał także, iż „[o]ddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz zapewniać ma sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej, uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji” (wyrok o sygn. K 35/15, podobnie w wyroku o sygn. K 34/15).

Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Zasady te wykluczają wszelkie formy wywierania wpływu na orzecznictwo Trybunału przez inne organy władzy publicznej (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 oraz wyroki TK o sygn. K 34/15 i K 35/15). Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą bowiem wkraczać w dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyrok TK o sygn. K 35/15; zob. też wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). W szczególności władza ustawodawcza nie może naruszać „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej w postaci orzekania. „[M]echanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej

w zakresie sprawowania urzędu” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

W wyroku o sygn. K 35/15, aprobując pogląd wyrażony w piśmiennictwie, Trybunał stwierdził, „że w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego «zakres przedmiotowy niezawisłości obejmuje (...) nie tylko wszelkie działania podejmowane przez TK w formach orzeczniczych (...), ale także wszelkie działania związane z zarządzaniem procesem orzekania (...)» (L. Garlicki, uwagi do art. 195, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 3). Stanowisko to znajduje swe potwierdzenie w brzmieniu art. 195 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym «[s]ędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji»”.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Ustrojodawca przesądził zatem, że Trybunał jest organem, w skład którego wchodzi sędziowie (a nie członkowie, jak w wypadku Trybunału Stanu – art. 199 Konstytucji), a więc podkreślił jego przynależność do organów władzy sądowniczej oraz związaną z tym jego odrębność i niezależność od innych władz. Zagwarantował także w ten sposób status ustrojowy sędziego Trybunału w kontekście ogólnych gwarancji przysługujących sędziom sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, w szczególności nieusuwalność ze stanu sędziowskiego.

Podstawowym przepisem dotyczącym statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest art. 195 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji. Przepis ten jest wyłącznym źródłem niezawisłości sędziego polskiego sądu konstytucyjnego. Jego konstrukcja legislacyjna i treść normatywna są podobne do art. 178 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Niemniej odmiennie od sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego, którzy w sprawowaniu swojego urzędu podlegają „tylko Konstytucji oraz ustawom” (i członków Trybunału Stanu, którzy „w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom” – zob. art. 199 ust. 3 Konstytucji), ustrojodawca przewidział podległość sędziego Trybunału Konstytucyjnego „tylko Konstytucji”. Odmiennność ta nie jest przypadkowa. Uwidacznia ona zasadniczą różnicę między statusem sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości a statusem sędziów sądu konstytucyjnego (będącego organem władzy sądowniczej, lecz niewymierzającego sprawiedliwości w rozumieniu rozstrzygania spraw o charakterze cywilnym, karnym lub administracyjnym). Podleganie sędziego Trybunału „tylko Konstytucji” oznacza, że tylko ustawa zasadnicza, jako „najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej”, zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji, może być wzorcem odniesienia podczas rozstrzygania w ramach realizowania kompetencji Trybunału przez sędziego (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 195, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb 24).

W kontekście wynagradzania sędziów Trybunału Konstytucyjnego w literaturze komentarzowej podnosi się, że kwestia ta powinna być postrzegana jako mająca wpływ na ich niezawisłość zarówno w aspekcie uwolnienia ich od nacisków natury materialnej ze strony legislatywy lub egzekutywy, jak i zabezpieczenia ich przed pokusami korupcyjnymi (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 891). Art. 195 ust. 2 Konstytucji – analogicznie do art. 178 ust. 2 Konstytucji dotyczącego sędziów innych niż orzekających w Trybunale Konstytucyjnym – zawiera szczególną gwarancję niezawisłości sędziowskiej, ograniczając jednocześnie swobodę ustawodawcy w regulacji problematyki wynagradzania sędziów. W orzecnictwie Trybunału zauważono, że, „[n]ajważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej

ustawy – niejako «automatycznie», bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Istotna jest, oczywiście także sama wysokość wynagrodzenia, które powinno zapewniać bezpieczeństwo sędziemu i jego rodzinie, rekompensować rygorystyczne ograniczenia w podejmowaniu innej działalności zarobkowej oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu sędziego» (wyrok z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Pogląd zakładający, że wynagrodzenia sędziowskie (w tym sędziów Trybunału Konstytucyjnego) powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość, Trybunał podtrzymał w niedawnym wyroku z 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23.

Również procedura obsadzania stanowisk sędziowskich w Trybunale ma charakter odrębny od powoływania sędziów sądów powszechnych, sądów wojskowych, sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego. Ustrojodawca przewidział bowiem w tym zakresie wyłączność (monopol) Sejmu, jednak nie określił szczegółowo zasad ani trybu wyborów sędziów Trybunału, pozostawiając to ustawodawcy. Wymogiem konstytucyjnym jest, aby kandydat na sędziego wyróżniał się wiedzą prawniczą. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; dalej: ustawa o statusie sędziów TK lub u.s.s.TK) w art. 3 doprecyzowała, że musi on także spełniać wymagania niezbędne do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Art. 2 ust. 2 u.s.s.TK powtarza normy konstytucyjne, stanowiąc, że sędziów Trybunału wybiera Sejm na dziewięcioletnią kadencję oraz dodaje, że zasady wyboru i związane z tym terminy procedowania określa Regulamin Sejmu. Kandydatów na stanowisko sędziego przedstawia Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego zapada bezwzględną większością głosów. Uchwała ta nie podlega zewnętrznej kontroli, w szczególności kontroli sądowej. Należy podkreślić, iż mimo że to Sejm ma wyłączną funkcję kreacyjną sędziów Trybunału, to z Konstytucji nie wynika przyznanie Sejmowi dalszych kompetencji odnoszących się do statusu sędziego, a zwłaszcza takich, które wiązałyby się z zakończeniem pełnienia funkcji przez sędziego przed upływem kadencji, w szczególności możliwości odwołania sędziego lub wygaszenia mandatu. Rola Sejmu została ustrojowo ograniczona do wyboru sędziów Trybunału (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 194 Konstytucji, tamże, Nb 49).

Elementem wieńczącym procedurę wyboru jest złożenie przez sędziego Trybunału ślubowania wobec Prezydenta. Odmowa jego złożenia jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału (art. 4 u.s.s.TK). Ślubowanie, zgodnie z orzecnictwem Trybunału, „nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne” (wyrok o sygn. K 34/15). Na podstawie art. 5 u.s.s.TK stosunek służbowy sędziego Trybunału nawiązuje się po złożeniu ślubowania. Sędzia po złożeniu ślubowania stawia się niezwłocznie w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a Prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 u.o.t.p.TK Zgromadzenie Ogólne tworzą urzędujący sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta. Sędzią jest zatem osoba wybrana przez Sejm, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta. Tym samym „[d]opiero ślubowanie wobec Prezydenta (...) jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania

danej osoby na stanowisku sędziego TK. Sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków” (wyrok Trybunału z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17).

5. Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa.

Status prawny Krajowej Rady Sądownictwa wynika przede wszystkim z art. 187 Konstytucji. Rada – jak już wcześniej wskazano – składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów (art. 187 ust. 1 Konstytucji). Stosownie do art. 187 ust. 4 Konstytucji, ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS, a także sposób wyboru jej członków zostały przekazane do uregulowania w przepisach ustawy. Zgodnie z art. 186 Konstytucji, KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym kolegialnym organem państwowym, którego funkcje są powiązane z władzą sądowniczą, zwłaszcza w sferze nominacji sędziowskich (zob. art. 179 Konstytucji). Krajowa Rada Sądownictwa nie jest jednak organem władzy sądowniczej, gdyż władzę tę w Rzeczypospolitej Polskiej – zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji – sprawują wyłącznie sądy i trybunały, nad których niezależnością KRS powinna czuwać, zgodnie z dyspozycją art. 186 ust. 1 Konstytucji. Systemowe umiejscowienie KRS w Konstytucji sprawia, że nie mają do niej zastosowania konstytucyjne standardy dotyczące sądów i trybunałów. W składzie Rady oprócz sędziów są także przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej, a zatem wykracza ona poza ujęcie zasady podziału i równoważenia się władz, o którym mowa w art. 10 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem strukturalnie umiejscowionym pomiędzy władzami, co warunkuje rolę KRS jako organu stanowiącego instrument realizacji konstytucyjnej zasady równowagi między trzema władzami, a także forum współpracy i równoważenia się władz (por. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48).

Analizując pozycję Rady w odniesieniu do jej konstytucyjnych zadań, należy wskazać, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44). Sformułowanie „stoi na straży” można więc rozumieć zarówno jako przeciwdziałanie naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i zapewnienie Radzie udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się owych naruszeń. Jednocześnie zadaniem Rady jest gwarantowanie realizacji zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji. W szczególności chodzi o urzeczywistnienie tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej.

Art. 186 Konstytucji określa ogólne zadanie Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Poza przyznaniem Radzie w ustępie drugim tego artykułu prawa inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, art. 186 nie wskazuje ani środków, ani procedur służących realizacji tego zadania. Co do zasady pozostawione to zostało ustawodawcy zwykłemu, a wyjątek w tym względzie stanowi art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek KRS (zob. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). W kontekście ustawowego określenia owych środków i procedur realizacji zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.k.r.s., „[d]o kompetencji Rady należy: 1) rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia

urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych; 2) przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz o powołanie asesorów sądowych w sądach administracyjnych; 2a) przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o mianowanie egzaminowanych aplikantów aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej na stanowiska asesorów sądowych w sądach powszechnych; 3) uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych oraz czuwanie nad ich przestrzeganiem; 4) wypowiadanie się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej; 5) wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego; 6) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie; 7) opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację sędziowską oraz egzaminów sędziowskich; 8) opiniowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów, asesorów sądowych i pracowników sądów”. Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa wykonuje inne zadania określone w ustawach, a w szczególności: podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów; rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku; rozpatruje wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie; wyraża opinię w sprawie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego; wskazuje jednego członka Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury; wyraża opinię w sprawach powołania i odwołania Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury; sprawuje nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych przez Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy apelacyjne, w ramach prowadzonych przez nie postępowań – zob. art. 3 ust. 2 u.k.r.s.

6. Analiza procesu uchwalania ustawy budżetowej w kontekście pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego.

6.1. Nie ulega wątpliwości, że istota zarzutów Wnioskodawcy nie dotyczyła zanegowania możliwości redukowania przez ustawodawcę w toku prac legislacyjnych wysokości wydatków Trybunału Konstytucyjnego określonych w projekcie ustawy budżetowej na dany rok przedkładanej Sejmowi przez Radę Ministrów. Wątpliwości konstytucyjnoprawne Prezydenta wywołała skala przyjętego przez ustawodawcę ograniczenia środków publicznych przeznaczonych na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w roku 2025.

Zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Obowiązek ustawowego określenia dotyczy także wydatków Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że w toku prac parlamentarnych dopuszczalne jest wprowadzanie do projektu ustawy budżetowej zmian w zakresie części odpowiadających organom władzy sądowniczej, w tym modyfikacja może polegać na zmniejszeniu wydatków danej jednostki.

Należy zauważyć, że redukcja wydatków względem kwoty określonej w projekcie ustawy budżetowej nie była wywołana koniecznością ograniczenia przez parlament wydatków, które sam Trybunał korzystający z autonomii budżetowej w nieuzasadniony sposób zawyżył. W tym miejscu należy wskazać, że Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kan-

celarii Sejmu pozytywnie zaopiniowało projekt budżetu państwa na rok 2025 w części 06. Trybunał Konstytucyjny. Planowane wydatki Trybunału Konstytucyjnego w 2025 r. skalkulowano podobnie, jak w latach ubiegłych, czyli adekwatnie do potrzeb związanych z realizacją zadań Trybunału. Planowany wzrost wydatków w roku 2025 względem roku 2024 wynikał z obiektywnych okoliczności, takich jak: wzrost podstawy wyliczania wynagrodzeń sędziów oraz uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych, których podstawę wynagrodzenia stanowi kwota przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2024 r. ogłoszona komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego; wypłata należnych świadczeń w związku z zakończeniem kadencji dwóch sędziów Trybunału; waloryzacja wynagrodzeń pracowników w ustawowej wysokości oraz wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego, czyli tzw. trzynastki. Tym samym wydatki określone w projekcie ustawy budżetowej miały uzasadnienie, inaczej mówiąc, ich wysokość stanowiła realny koszt działania Trybunału w roku budżetowym 2025.

W przestrzeni publicznej podnoszono, że ograniczenia wydatków poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych podyktowane były koniecznością wprowadzenia oszczędności w działalności organów publicznych. Analiza przebiegu procesu legislacyjnego nad ustawą budżetową na rok 2025 w części dotyczącej wydatków Trybunału Konstytucyjnego – zwłaszcza stenogramów z posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka opiniującej projekt ustawy budżetowej w tej części, a także Komisji Finansów Publicznych rozpoznających projekt oraz złożone do niego poprawki – dowodzi jednak, że rzeczywistą przyczyną obniżenia wydatków nie były względy związane z koniecznością zacieśnienia polityki budżetowej, lecz ocena organów władzy politycznej dotycząca rzekomej nieprawidłowej działalności Trybunału Konstytucyjnego, wywołanej wadliwym, w ocenie Sejmu, wyborem części sędziów aktualnie orzekających w Trybunale (Justyn Piskorski oraz Jarosław Wyrembak), a także sędziów, których mandaty wygasły przed upływem kadencji (Lech Morawski oraz Henryk Cioch) oraz sędziego, którego konstytucyjna kadencja już upłynęła (Mariusz Muszyński) – zob. zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 46 z 15 października 2024 r.; zob. zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych, nr 99 z 8 listopada 2024 r.

6.2. Teza o rzekomej wadliwości składu Trybunału Konstytucyjnego została obalona w dwóch wyrokach z: 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21 (OTK ZU A/2022, poz. 9) oraz 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24 (OTK ZU A/2024, poz. 65). Trybunał, orzekając w niniejszym składzie, w pełni podzielił zarówno rozstrzygnięcia wyrażone w sentencjach, jak i celne argumenty wskazane w uzasadnieniach tychże orzeczeń. Nie ma potrzeby, aby w sprawie dotyczącej konstytucyjności przepisów ustawy budżetowej powtarzać ogół argumentacji, dlatego Trybunał odsyła do tych orzeczeń, a w niniejszej sprawie zwraca uwagę jedynie na najważniejsze zagadnienia.

W tym miejscu należało stanowczo podkreślić, że w polskim obrocie prawnym nie występuje żaden wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który potwierdzałby pogląd przedstawicieli obecnej władzy politycznej, że powyżej wymienieni sędziowie zostali wybrani w sposób wadliwy i tym samym nie objęli skutecznie urzędów sędziów sądu konstytucyjnego. Orzeczeniem podważającym ich status nie jest z całą pewnością wyrok o sygn. K 34/15, w którym orzeczono m.in., że art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”, a z kolei „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”. Jak wynika z treści tej części sentencji, Trybunał orzekł nie o wyborze sędziów, lecz o hierarchicznej zgodności art. 137 ustawy o TK z 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Art. 137 ustawy o TK

z 2015 r. dotyczył jedynie terminu zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału, którzy mieli zająć miejsca po upływie kadencji pięciu sędziów Trybunału w listopadzie i grudniu 2015 r. Ani w sentencji, ani w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 34/15 Trybunał nie uwzględnił dokonanego przez Sejm VIII kadencji 2 grudnia 2015 r. wyboru pięciu osób na stanowiska sędziów Trybunału i złożenia przez nich ślubowania wobec Prezydenta. Od 3 grudnia 2015 r. Trybunał składał się z 15 sędziów. Sejm uznał, że wybór dokonany 8 października 2015 r. nie miał mocy prawnej. Kwestia zgodności z Konstytucją art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nie miała znaczenia podczas wyboru sędziów 2 grudnia 2015 r., gdyż nie stanowiła podstawy oceny przez Sejm VIII kadencji wyboru dokonanego 8 października 2015 r. Trybunał nie odniósł się też w wyrokach o sygn. K 34/15 i K 35/15 do tego, które z uchwał Sejmu o wyborze sędziów Trybunału są prawidłowe i kto jest prawidłowo wybrany na urząd sędziego Trybunału. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Trybunał w postanowieniu z 7 stycznia 2016 r. o sygn. U 8/15 (OTK ZU A/2016, poz. 1). Postanowieniem tym umorzono postępowanie wszczęte wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją uchwał, na podstawie których Sejm wybrał sędziów Trybunału. Trybunał uznał się wprost za organ niekompetentny do rozstrzygania tego rodzaju spraw.

6.3. Tym samym status któregokolwiek z sędziów orzekających obecnie w Trybunale nie budzi żadnych wątpliwości. Skoro zaś obecny Trybunał Konstytucyjny jest prawidłowo obsadzonym sądem konstytucyjnym, to spoczywa na nim obowiązek realizacji konstytucyjnie określonych zadań. Realizacja tych zadań nie może być wstrzymywana przez działalność organów reprezentujących inny typ władzy (władzy ustawodawczej), przez uchwalenie ustawy budżetowej, która nie przewiduje środków publicznych koniecznych do finansowania realizacji przez Trybunał jego zadań.

6.4. Trybunał ustalił, że ograniczenie wydatków w roku budżetowym 2025 należy postrzegać także w kontekście nieukrywanej przez ustawodawcę intencji pozbawienia wynagrodzeń orzekających w Trybunale sędziów. Jak wynika z analizy materiałów legislacyjnych, poprawka polegająca na tak znaczącym obniżeniu wydatków bieżących Trybunału miała na celu pozbawić sędziów Trybunału należnych wynagrodzeń („[i]ntencja wnioskodawców była taka, żeby na wynagrodzenia członków Trybunału nie było środków w tym budżecie” – wypowiedź Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych posła Janusza Cichonia, zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych z 21 listopada 2024 r., nr 109). Również w piśmie Ministra Finansów z 30 kwietnia 2025 r. (data wpływu do Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego: 5 maja 2025 r.) skierowanym do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w odpowiedzi na wnioski o zwiększenie budżetu na rok 2025 r. w części 06. Trybunał Konstytucyjny z rezerwy celowej poz. 16 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (znak sprawy FS2.413.3.2025) wskazano rzeczywisty cel obniżenia wydatków Trybunału. Minister Finansów zauważył, że „Sejm skorzystał ze swoich uprawnień konstytucyjnych i ustawowych likwidując wszystkie planowane środki na wynagrodzenia sędziów w Trybunale Konstytucyjnym. Na uwagę zasługuje fakt, że w tej sprawie intencja [p]arlamentu nie może budzić wątpliwości, gdyż została ona jednoznacznie wyartykułowana nie tylko w kształcie poprawek zgłoszonych do przedłożonego przez [r]ząd projektu ustawy budżetowej, ale również w wypowiedziach członków [p]arlamentu. Nie mamy tu zatem do czynienia z omyłkowym i niecelowym przesunięciem określonych środków z określonych podziałek klasyfikacji budżetu Trybunału Konstytucyjnego ale z działaniem ukierunkowanym i opartym na podjętej wcześniej Uchwale Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz jednoznacznie wskazanym podczas sejmowej [K]omisji [F]inansów [P]ublicznych

dnia 21 listopada 2024 r. Decyzja Sejmu została również potwierdzona w tym zakresie przez Senat”.

7. Analiza procesu uchwalania ustawy budżetowej w kontekście pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa.

7.1. Zgodnie z art. 26 u.k.r.s., członkowie KRS w związku z pełnieniem obowiązków w Radzie otrzymują: po pierwsze, diety za każdy dzień udziału w posiedzeniach plenarnych i innych pracach Rady w wysokości 20% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.); po drugie, zwrot kosztów podróży i zakwaterowania na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277) według zasad obowiązujących przy podróżach służbowych na obszarze kraju. Nadto w myśl art. 27 ust. 1 u.k.r.s., koszty działalności KRS są pokrywane z budżetu państwa. Krajowa Rada Sądownictwa zapewnia warunki działania rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów wojskowych.

Jak już zaznaczono, w drodze przyjętych poprawek w trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie limit wydatków Krajowej Rady Sądownictwa został zmniejszony o 6 412 tys. zł (do kwoty 21 159 tys. zł). Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zmniejszono aż o 6 011 tys. zł (do obowiązującej obecnie kwoty 917 tys. zł), natomiast wydatki bieżące o 401 tys. zł (do kwoty 19 868 tys. zł).

Z informacji, na które powołał się Wnioskodawca (pochodzących od Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa), wynika, że przyjęte w ustawie budżetowej obniżenie wydatków o kwotę 6 412 tys. zł, w tym w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych, oznacza likwidację całości kwot przeznaczonych na diety członków Rady, zwrot kosztów podróży i zakwaterowania. Zmniejszenie limitu wydatków oznacza również brak środków na należności z tytułu zwrotu kosztów podróży i zakwaterowania należnych osobom delegowanym do pełnienia czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa (pismo Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa 5 lutego 2025 r., które wpłynęło do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 6 lutego 2025 r., L.dz. RPW/7378/2025, s. 1). Z pisma Przewodniczącej KRS wynika także, że łączna wysokość wydatków Krajowej Rady Sądownictwa z tytułu wymienionych wyżej kosztów w roku budżetowym 2024 wynosiła 5 676 643,59 zł. Kwota dokonanej przez Sejm redukcji przewyższa tę wartość, podczas gdy zakres innych niezbędnych wydatków Rady, w tym na utrzymanie, czynsze, energię, ogrzewanie, ochronę, utrzymanie oprogramowania, remonty i naprawy, materiały budowlane i inne, nie pozwoli w bieżącym roku budżetowym na wypracowanie oszczędności większych niż 1 830 000 zł.

Wzrost projektowanych wydatków Krajowej Rady Sądownictwa w 2025 r. był konsekwencją wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej o 5% oraz wzrostu wysokości diet członków Krajowej Rady Sądownictwa (waloryzowanych w oparciu o przepisy ustawowe). Podobnie jak w wypadku skontrolowanej regulacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego, obniżenie przez parlament wydatków KRS nie może być postrzegane jako zredukowanie wydatków niezasadnie zawyżonych przez Radę w toku opracowywania projektu ustawy budżetowej i przywrócenie adekwatnej ich wysokości. Redukcja wydatków stanowi konsekwencję poglądu reprezentowanego przez władzę polityczną, że Krajowa Rada Sądownictwa w części sędziowskiej (a więc w większości jej składu) obsadzona jest z naruszeniem standardu konstytucyjnego, co ma być spowodowane obowiązywaniem obecnego modelu normatywnego zakładającego, iż piętnastu sędziów-członków KRS wybiera Sejm kwalifikowaną większością głosów (zob. zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych, nr 99, z 8 listopada 2024 r.).

7.2. Obowiązujące rozwiązanie dotyczące kreacji sędziowskiej części Rady odstąpiło od zasady zakładającej, że w świetle wymogów konstytucyjnych wybór sędziów do KRS musi być dokonywany przez środowisko sędziowskie. Wyrokiem z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17), Trybunał stwierdził, że art. 9a u.k.r.s. przewidujący wybór sędziów przez Sejm jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając przyjęty kierunek orzecniczy, Trybunał zauważył, że „[a]rt. 187 ust. 1 pkt 2 był wzorcem kontroli konstytucyjności przepisów ustawy o KRS w sprawach zakończonych wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r. (sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/[2]2007, poz. 80) oraz z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. K 5/17). W uzasadnieniu pierwszego z nich Trybunał uznał, że «Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie» (K 25/07). Z kolei w uzasadnieniu drugiego z wyroków Trybunał odszedł od powyższego poglądu, wyraźnie stwierdzając, że «nie zgadza się ze stanowiskiem zajęтым w wyroku o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani są przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana» (K 5/17). Skład orzekający w sprawie aktualnie rozpatrywanej podziela pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 5/17. Stwierdzenie, że art. 187 ust. 1 pkt 2 «wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów» nie znajduje podstawy w treści przytaczanego przepisu. Odmienne interpretacja wykracza zarówno poza literalne brzmienie przepisu, jak i przekonanie o racjonalności prawodawcy. Skoro ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji wskazuje dokładnie, komu przysługuje czynne prawo wyboru członków KRS, to fakt, że nie robi tego w odniesieniu do przedstawicieli sądów, pozwala stwierdzić, że nie uregulował tej kwestii świadomie i oddał ją w ręce ustawodawcy. (...) Jakkolwiek zatem KRS jest oczywiście organem konstytucyjnym, to lakoniczność regulacji konstytucyjnej, która się do niej odnosi, wskazuje, że ustrojodawca zasadnicze kwestie związane z jej funkcjonowaniem przekazał do regulacji ustawowej, pozostawiając w tekście Konstytucji jedynie pewien minimalny standard konstytucyjności KRS”.

Tym samym domniemanie konstytucyjności regulacji przewidującej, że to Sejm wybiera sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa zostało potwierdzone ostatecznym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, co niweczy wszelkie wątpliwości co do legalności obsadzenia Rady w obecnym kształcie. Wynika z tego, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa jest organem w rozumieniu art. 179, art. 186 oraz art. 187 Konstytucji. W konsekwencji ustawodawca zobowiązany jest do zagwarantowania Radzie finansowania umożliwiającego realizację konstytucyjnych zadań.

7.3. Nie ulega wątpliwości, że Krajowa Rada Sądownictwa do wykonywania zadań wymaga stabilnego finansowania, również w zakresie świadczeń przysługujących jej członkom. KRS swoje zadania może realizować przez kolegialne działanie członków, co rodzi określone wydatki, których pokrycie jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania całej Rady. W obowiązującym stanie prawnym członkom Krajowej Rady Sądownictwa przysługują określone świadczenia. Co prawda w odróżnieniu od sędziów Trybunału Konstytucyjnego świadczenia członków KRS nie mają umocowania konstytucyjnego, jednak ich podstawę stanowi ustawa o KRS wydana w celu realizacji dyspozycji art. 187 ust. 4 Konstytucji. Wysokość tychże świadczeń jest ściśle ustalona, co oznacza, że wydatki na ich pokrycie stanowią wydatki prawnie zdeterminowane, których finansowanie musi być corocznie zabezpieczone w ustawie budżetowej.

8. Istota problemu konstytucyjnego i specyfika ustawy budżetowej.

8.1. Należy jasno zaznaczyć, że niniejsza sprawa ma charakter precedensowy z dwóch powodów. Po pierwsze, dotyczy sytuacji, gdy władza ustawodawcza w sposób niespotykany dotychczas w historii demokratycznego państwa prawa dokonała bezprecedensowego ograniczenia budżetu Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa, w sposób utrudniający lub uniemożliwiający wykonywanie zadań przez konstytucyjne organy państwa. Po drugie, przedmiotu kontroli nie stanowią normy generalne i abstrakcyjne, lecz plany finansowe jednostek budżetowych uregulowane w ustawie budżetowej. Ustawa budżetowa pełni w systemie prawnym przede wszystkim rolę aktu planistycznego, który z jednej strony zawiera prognozy dochodów publicznych, a z drugiej upoważnienia do dokonywania wydatków przez dysponentów do określonej wysokości. Adresatami indywidualno-konkretnych budżetowych norm wydatkowych są dysponenti budżetowi. Konstytucja nadaje temu aktowi formalną rangę ustawy nie z uwagi na jego konstrukcję i charakter zawartych norm, lecz tylko ze względu na jego szczególną wagę i konieczność autoryzowania przez przedstawicieli Narodu, wybranych w demokratycznych wyborach.

8.2. Ustawa budżetowa jest aktem prawnym, którego treść i okres obowiązywania są zdeterminowane w ustawie zasadniczej (art. 219 Konstytucji). Konstytucja w sposób szczegółowy reguluje również autonomiczne zasady procedury opracowywania projektu, uchwalania i sprawozdawczości z wykonywania ustawy budżetowej. W szczególności, w rozdziale X Konstytucji ustrojodawca uregulował terminy dotyczące działania organów władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej. Uregulowanie procedury budżetowej w tak szczegółowy sposób ma na celu zapewnienie podstawy do prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Istnienie obowiązującego planu finansowego państwa jest niezbędne dla sprawnego funkcjonowania organów władzy publicznej. Ustrojodawca nadaje temu wręcz wartość nadrzędną wobec zasady legalizmu (art. 219 ust. 4 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją. Kompetencja ta nie została wyłączona w odniesieniu do ustawy budżetowej – ustrojodawca wręcz wprost przewiduje taką możliwość w art. 224 ust. 2 Konstytucji. Niemniej, Trybunał nie orzekł do tej pory o niekonstytucyjności przepisów ustawy budżetowej, regulujących plany finansowe jednostek budżetowych. W swoim orzecznictwie wskazywał, że „tylko w wyjątkowych sytuacjach, w przypadku oczywistego naruszenia wartości konstytucyjnych, Trybunał może ingerować w plan finansowy państwa, jakim jest budżet, i uznać określone postanowienia za naruszające normy konstytucyjne. Domniemanie konstytucyjności ustawy budżetowej jest szczególnie silne” (wyrok TK z 13 grudnia 2004 r., sygn. K 20/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 115).

8.3. Z wyżej przedstawionych cech charakterystycznych ustawy budżetowej wynikają dwa zasadnicze problemy, które Trybunał musi wziąć pod uwagę w sprawie. Po pierwsze, przedmiotem kontroli jest plan finansowy państwa, którego obowiązywania wymaga wprost ustrojodawca. Organy władzy publicznej nie mogą dopuścić do sytuacji, w której państwo pozbawione będzie (choćby częściowo) planu finansowego. Ten wymóg ciąży również na Trybunale Konstytucyjnym, w ramach rozpatrywania niniejszej sprawy, a także rządzie, ustawodawcy oraz sądach, które w procesie tworzenia i stosowania prawa będą realizować niniejszy wyrok. Z racji na niezwykle silne domniemanie konstytucyjności ustawy budżetowej, jej eliminacja z obrotu prawnego (zarówno w całości, jak i w odniesieniu do poszczególnych planów finansowych) może zostać dokonana jedynie w drodze ostateczności. Trybunał, eliminując niekonstytucyjną normę prawną, powinien równocześnie dokonać wszelkich starań, by utrzymać ustawę budżetową i wszystkie zawarte w niej plany finansowe w mocy. Stąd w pierwszej kolejności należy zbadać, czy możliwa jest eliminacja niekonstytucyjnej normy prawnej przez derogację przepisu jedynie w określonym zakresie.

Po drugie, przedmiotem kontroli są plany finansowe stanowiące limity wydatków jednostek budżetowych. Normy prawne, które bada Trybunał, nie są więc tworzone za pomocą słów, tylko liczb. Jeśli w wyroku eliminuje się z obrotu prawnego normę w zakresie, to trzeba ten zakres określić. Z tego względu, przy wydaniu przez Trybunał wyroku zakresowego w niniejszej sprawie, należy wskazać konkretny, numeryczny punkt odniesienia. W przeciwnym razie taki wyrok nie będzie spełniał swojej elementarnej funkcji. Wyrok o nieokreślonym zakresie nie będzie prowadził do eliminacji niekonstytucyjnej normy prawnej, a jedynie zawierał postulat, którego ustawodawca ani rząd nie mają obowiązku zrealizować. Wyrok, w którym stwierdza się o niekonstytucyjności przepisu ustawy budżetowej w zakresie, bez określenia tego zakresu przez wskazanie numerycznego punktu odniesienia, miałby charakter sygnalizacji, a nie dokonania w sposób należyty kontroli hierarchicznej zgodności norm.

8.4. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje kompetencji ustawodawcy w kształtowaniu treści ustawy budżetowej. Nie oznacza to jednak, że ustawa, będąca skutkiem działania ustawodawcy, nie może być poddana kontroli przez Trybunał pod kątem zgodności z Konstytucją, nawet jeśli dotyczy samego Trybunału. Warto zresztą zauważyć, że Konstytucja przyznaje ustawodawcy znacznie większą swobodę w ramach uchwalania innych niż ustawa budżetowa aktów prawnych. Nie oznacza to przecież, że akty te, jako twory swobodnej działalności ustawodawcy, nie mogą być badane przez Trybunał pod kątem zgodności z hierarchicznie nadrzędnymi normami konstytucyjnymi.

Tzw. autonomia budżetowa, czyli instytucja uregulowana w art. 139 ust. 2 u.f.p. nie jest wartością konstytucyjną samą w sobie. Szczególnie że przepis ten nie odnosi się tylko do planów finansowych organów konstytucyjnych, lecz także do organów, które działają jedynie na podstawie ustawowej.

Jednakże, autonomia budżetowa odgrywa istotną rolę w ochronie innych konstytucyjnych wartości – przede wszystkim w kontekście zasady podziału i równoważenia się władz wynikającej z art. 10 Konstytucji. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada podziału i równoważenia się władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki (patrz np. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Autonomia budżetowa ogranicza bezpośrednio możliwość wpływania władzy wykonawczej (rządu) na plany finansowe jednostek od niej odrębnych. W kontekście art. 10 ustawy zasadniczej jest ona szczególnie istotna dla działania organów wymienionych w Konstytucji, które nie wchodzą w skład administracji rządowej.

Za takie organy niewątpliwie należy uznać Trybunał Konstytucyjny, będący częścią władzy sądowniczej, odrębnej i niezależnej od innych władz, a także Krajową Radę Sądownictwa, która stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wszystkie organy konstytucyjne muszą mieć zapewnione ciągłe finansowanie z budżetu państwa, aby mogły sprawnie i nieprzerwanie realizować swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki oraz wywiązywać się ze swoich zobowiązań. Naturalne w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój opiera się na podziale i równowadze władz, jest, że działanie niezależnych, konstytucyjnych organów władzy publicznej może być sprzeczne z interesami rządu i parlamentu. Dlatego też, w celu zapewnienia możliwości tym organom realizacji ich konstytucyjnych i ustawowych zadań, konieczne jest zapewnienie im stałego źródła finansowania. Ustrojodawca ostatecznie przesądził, że podstawowy plan finansowy państwa uchwalany będzie w jednym akcie (zasada jedności formalnej budżetu państwa), autoryzowanym przez przedstawicieli Narodu, nie zdecydował się na uregulowanie samodzielnego budżetu dla organów władzy sądowniczej. Zatem autonomia budżetowa stanowi pewnego rodzaju kompromis w pogodzeniu wartości konstytucyjnych – jedności formalnej budżetu, demokratycznej autoryzacji planu finansowego państwa oraz umożliwienia sprawnej realizacji zadań przez odrębne od władzy ustawodawczej oraz administracji rządowej organy konstytucyjne.

9. Materialne ograniczenia ustawodawcy w procedurze budżetowej: budżetowe warunki brzegowe.

9.1. Szczególny charakter ustawy budżetowej determinuje również pozycję ustawodawcy w procedurze budżetowej. Ustawodawca w procedurze budżetowej dokonuje przede wszystkim demokratycznej autoryzacji planu finansowego państwa. Należy zacząć od tego, że w przeciwieństwie do odrębnych aktów ustawodawca nie może w dowolnym czasie podjąć decyzji o tym, czy chce ją uchwalić, czy nie. Jest to konstytucyjny obowiązek, który ustawodawca musi zrealizować, przestrzegając licznych wymogów, terminów i ograniczeń zapisanych w rozdziale X ustawy zasadniczej, o charakterze formalnym oraz materialnym. Ustawa budżetowa jest planem finansowym, w którym określone są dochody i wydatki państwa. Zgodnie z zasadą zupełności (powszechności) oraz zasadą jedności formalnej, muszą być w tym planie ujęte wydatki wynikające bezpośrednio z Konstytucji, a także ustaw, umów międzynarodowych czy wszelkich innych źródeł zobowiązań. W demokratycznym państwie prawnym nie do pomyślenia jest sytuacja, w której organy władzy publicznej odmawiają realizacji zdeterminowanego prawnie roszczenia. Ustawa budżetowa bezwarunkowo musi uwzględniać wydatki prawnie zdeterminowane. W odniesieniu do nich, ustawodawca budżetowy nie pełni funkcji kreatora. Uwzględnia jedynie potrzeby finansowe państwa wynikające z odrębnych aktów prawnych lub zobowiązań.

Niewątpliwie do wydatków prawnie zdeterminowanych należy zaliczyć wydatki Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Realizują one swoje konstytucyjne obowiązki, których zakres doprecyzowany jest na poziomie ustawowym. Limity wydatkowe tych jednostek określone w ustawie budżetowej nie są przeznaczone do swobodnego wykorzystania przez dysponentów budżetowych, ale na cel realizacji obowiązków wynikających z Konstytucji oraz wywiązywania się, jako reprezentant Skarbu Państwa, ze zobowiązań finansowych. Budżety tych jednostek nie kreują kompetencji, lecz „jedynie” umożliwiają ich realizację. Muszą o tym pamiętać zarówno kierownicy tych jednostek w procesie opracowywania projektów planów finansowych, jak i ustawodawca na etapie ich autoryzacji.

9.2. To, że władzy ustawodawczej przysługuje wyłączna kompetencja autoryzacji planu finansowego państwa, nie znaczy, że może ona dowolnie kształtować budżety organów konstytucyjnych. Ustawa budżetowa musi bowiem stanowić podstawę do funkcjonowania

państwa w kształcie przewidzianym w Konstytucji. Władzę ustawodawczą ograniczają więc normy konstytucyjne wskazujące różne zadania organów państwa – władza musi zapewnić tym organom finansowanie odpowiednie do ich zadań.

Organy konstytucyjne, w tym przede wszystkim sądy i trybunały tworzące niezależną i odrębną władzę sądowniczą, muszą mieć zapewnione stabilne i ciągłe finansowanie umożliwiające realizowanie konstytucyjnych obowiązków. W przeciwnym razie to władza ustawodawcza, uchwalając ustawę budżetową, będzie w praktyce kreowała na nowo ustroj państwa. Przez manipulowanie poziomem finansowania władza ustawodawcza może uzależnić i podporządkować sobie wszystkie instytucje państwowe. Przyjęcie poglądu o nieograniczonej swobodzie ustawodawcy w tym zakresie oznaczałoby, że w toku uchwalania ustawy budżetowej możliwe byłoby nawet zupełne „wyzerowanie” budżetów organów konstytucyjnych, *de facto* wygaszenie ich. W rezultacie każdego roku ustawodawca, uchwalając budżet, kształtowałby na nowo ustroj państwa przez wskazanie, które organy konstytucyjne otrzymają środki na funkcjonowanie.

Treść zasady podziału i równoważenia się władz wymaga, by również w ramach procedury budżetowej istniały mechanizmy zapobiegające nadużyciom i pozaustrojowemu wzmocnieniu się jednej władzy kosztem pozostałych. Aktem rangi ustawowej nie można zmieniać bowiem ustroju państwa uregulowanego w przepisach hierarchicznie nadrzędnej Konstytucji.

9.3. Trybunał w przeszłości w swoim orzecznictwie wskazywał, że ze względu na specyfikę pewnych norm konstytucyjnych można na ich podstawie wyznaczyć nieprzekraczalne granice dla władzy ustawodawczej i wykonawczej. W wyroku z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, Trybunał na podstawie art. 178 ust. 2 Konstytucji wyznaczył „warunki brzegowe” wynagrodzeń sędziowskich. Trybunał dokonał tego, mimo że stwierdził, iż z tego przepisu nie można wyprowadzać praw podmiotowych sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości ani szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących ich wynagrodzeń. Owe warunki brzegowe wyznaczyły standard, który musi spełniać ustawodawca, aby realizować normy konstytucyjne.

Analogicznie, w niniejszej sprawie należy wskazać wymogi wynikające z ustawy zasadniczej, które musi realizować ustawodawca w ramach procedury budżetowej. Ustawa budżetowa nie jest jedynie aktem umożliwiającym finansowanie działań państwa, który musi spełniać wymogi uregulowane w rozdziale X Konstytucji. Należy spojrzeć na ustawę budżetową również w kontekście ustrojowym, jako instytucję będącą podstawą do funkcjonowania państwa w kształcie przewidzianym przez ustrojodawcę. To w ustawie budżetowej muszą zostać zapewnione środki niezbędne do działania wszystkich organów konstytucyjnych.

Jako że w niniejszej sprawie po raz pierwszy ocenie poddawane są plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej, Trybunał zmuszony jest do wskazania ograniczeń swobody ustawodawcy w ramach procedury budżetowej wynikających z zasady podziału i równoważenia się władz, a także przepisów Konstytucji określających obowiązki organów konstytucyjnych.

Ograniczenia te mają postać budżetowych „warunków brzegowych”, które musi spełnić ustawodawca, uchwalając plany finansowe tych organów:

- 1) Plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej muszą zapewniać organom konstytucyjnym wystarczającą ilość środków niezbędnych do sprawnej, ciągłej i pełnej realizacji konstytucyjnie określonych zadań doprecyzowanych na poziomie ustawowym.
- 2) Plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej muszą zapewniać organom konstytucyjnym wystarczającą ilość środków niezbędnych do ciągłego i terminowego wywiązywania się z zobowiązań finansowych, za co są odpowiedzialne jako reprezentanci Skarbu Państwa.

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

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

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

Co niezwykle ważne, budżetowe „warunki brzegowe” nie odnoszą się do wszystkich organów posiadających autonomię budżetową (w art. 139 ust. 2 u.f.p. wymieniono również organy, które funkcjonują jedynie na podstawie ustawy). Te dwa zagadnienia nie są ze sobą bezpośrednio powiązane.

Niezależnie od katalogu jednostek, które uwzględni ustawodawca w art. 139 ust. 2 u.f.p., budżetowe „warunki brzegowe” odnoszą się do wszystkich organów konstytucyjnych, które nie wchodzą w skład administracji rządowej. Istotą warunków brzegowych jest wynikająca z zasady podziału i równoważenia się władz konieczność zapewnienia mechanizmu zapobiegającego nadużyciom władzy ustawodawczej w odniesieniu do organów konstytucyjnych od niej odrębnych. Tymczasem Sejm, który posiada kompetencję uchwalania ustaw, sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

Art. 139 ust. 2 u.f.p. nakazuje Ministrowi Finansów włączenie do projektu ustawy budżetowej planów finansowych jednostek posiadających autonomię budżetową w takim kształcie, w jakim zostały mu przedłożone. Budżetowe „warunki brzegowe” nakazują natomiast ustawodawcy zapewnić organom konstytucyjnym finansowanie w odpowiedniej wysokości.

Budżetowe „warunki brzegowe” mają każdorazowo swoją podstawę w art. 10 Konstytucji. W odniesieniu do przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie, czyli planów finansowych Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa – konstytucyjnych organów objętych autonomią budżetową, warunki te mają również źródło w przepisach ustawy zasadniczej regulujących zasady działania i określających ich konstytucyjne obowiązki. Wobec Trybunału Konstytucyjnego są to zaskarżone przez Wnioskodawcę art. 188 i art. 189 Konstytucji, regulujące jego właściwość. Ustawodawca powinien również bezwzględnie mieć na uwadze – na co już zwrócono uwagę – art. 195 ust. 2 ustawy zasadniczej i jego funkcje gwarancyjne w odniesieniu do wynagrodzeń sędziów TK. W odniesieniu do KRS jest to zaś art. 179 (określający rolę tego organu w procedurze powoływania sędziów) oraz art. 186 Konstytucji określający jej zadania.

Wyroki Trybunału stwierdzające niekonstytucyjność „zwykłych” ustaw nie naruszają kompetencji ustawodawcy. Analogicznie, budżetowe „warunki brzegowe” nie stanowią pozaconstytucyjnych ograniczeń swobody ustawodawcy w ramach procedury budżetowej. Stanowią one wymogi wynikające z hierarchicznie nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej, które musi uwzględnić ustawodawca.

10. Ocena konstytucyjności przepisów ustawy budżetowej określających wydatki TK i KRS.

10.1. W niniejszej sprawie analizowane plany finansowe nie spełniają „warunków brzegowych”. Jak wskazał Wnioskodawca, a także ustalił Trybunał, działania ustawodawcy uniemożliwiły wypłacanie przez KRS diet członkom Rady, zwrotu kosztów podróży czy zakwaterowania należnych osobom delegowanym do pełnienia czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa. W wypadku Trybunału ustawodawca w drastyczny sposób zredukował

środki przeznaczone przede wszystkim na wynagrodzenia pracowników administracji oraz sędziów. Zmiany te skutecznie utrudniły tym organom realizowanie swoich konstytucyjnych i ustawowych obowiązków oraz wywiązywanie się ze swoich zobowiązań.

Co ważne w tym kontekście, cięciu wydatków TK oraz KRS nie towarzyszyły zmiany Konstytucji czy choćby ustaw, regulujących zasady funkcjonowania tych instytucji. Na działanie ustawodawcy organy te nie miały możliwości w jakikolwiek sposób przygotować się wcześniej. W 2024 r. zaplanowały projekty swoich budżetów zgodnie z obowiązującym prawem i wieloletnią praktyką. Zostały one postawione przed faktem dokonany już po wejściu w życie roku budżetowego. Tak fundamentalna zmiana, bezprecedensowa w historii funkcjonowania obu tych instytucji, skutecznie utrudniła im pełną i sprawną realizację swoich niezmiennych, konstytucyjnych i ustawowych obowiązków oraz sprawne i terminowe wykonywanie zobowiązań. Z poczynionych przez Trybunał ustaleń dotyczących procesu legislacyjnego wynika ponadto, że zasadniczym celem ustawodawcy nie była chęć szukania niezbędnych oszczędności budżetowych czy usprawnienia działania tych organów. Wręcz przeciwnie, władza ustawodawcza umyślnie podjęła działania nakierunkowane na ograniczenie możliwości działania należącego do władzy sądowniczej TK i stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów KRS.

10.2. Przepis ustawy budżetowej regulującej plan finansowy Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie narusza zasadę podziału i równoważenia się władz z art. 10 Konstytucji, a także wskazane przez Wnioskodawcę przepisy regulujące zakres obowiązków tego organu – art. 188 i art. 189 Konstytucji.

W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój opiera się na zasadzie podziału i równoważenia władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej, bezwzględnie niedopuszczalne jest, aby władza ustawodawcza w drodze stanowionego prawa określającego wydatki organów władzy sądowniczej wywierała presję na sąd lub trybunał (w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny) w zakresie działalności orzeczniczej, przez odmowę przyznania z budżetu państwa publicznych środków niezbędnych do wykonywania funkcji orzeczniczych.

Ponadto ustawodawca, kształtując wydatki bieżące Trybunału, dokonał tego z intencją pozbawienia sędziów Trybunału należnych wynagrodzeń.

W tym miejscu należało przypomnieć, że Konstytucja stanowi, iż sędziom Trybunału zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 195 ust. 2 Konstytucji). Zasady obliczania wynagrodzeń sędziów orzekających w polskim sądzie konstytucyjnym określa ustawa o statusie sędziów TK. Sposób ustalania wynagrodzeń sędziów Trybunału jest transparentny, opiera się na zobiektywizowanych czynnikach i jest zbliżony do regulacji kształtujących wynagrodzenia innych sędziów orzekających w strukturze władzy sądowniczej.

W świetle wymienionych regulacji normatywnych wydatki na wynagrodzenia sędziów Trybunału są wydatkami prawnie zdeterminowanymi. Jako że wynikają z ustawy, ustawodawca jest zatem zobowiązany do finansowego zabezpieczenia ich realizacji. Przyznanie sędziom Trybunału Konstytucyjnego prawa do odpowiedniego wynagrodzenia (co ma źródło w art. 195 ust. 2 Konstytucji i zostało potwierdzone w art. 16 u.s.s.TK) wymaga od ustawodawcy takiego określenia kwoty wydatków tego organu, która pozwoli na wypłatę wynagrodzeń osobom, które skutecznie objęły urzędy sędziów sądu konstytucyjnego bez uszczerbku dla finansowania innych wydatków bieżących tej jednostki.

Trybunał zwrócił uwagę, że uchwalenie ustawy budżetowej, której treść nie pozwala na wypłatę wynagrodzeń, wysokość których wynika z mechanizmu określonego w ustawie (w tym wypadku w ustawie o statusie sędziów TK), z jednoczesnym przyznaniem tym sędziom ustawowego roszczenia o wypłatę wynagrodzenia z tytułu sprawowanego urzędu,

oznacza, że w systemie prawa w aktach o tej samej mocy prawnej obowiązują normy sprzeczne. Obowiązujące aktualnie rozwiązanie legislacyjne z jednej strony przyznaje sędziom TK prawo do wynagrodzenia (zob. art. 16 u.s.s.TK), z drugiej zaś strony ustawa budżetowa na bieżący rok nie zabezpiecza środków finansowych koniecznych do wypłaty owych wynagrodzeń. Tym samym dysponent środków budżetowych nie może zrealizować normy wynikającej wprost z ustawy o statusie sędziów TK mającej swoje źródło w art. 195 ust. 2 Konstytucji. Co oczywiste, z uwagi na charakter prawny ustawy budżetowej, sprzeczności tej nie można rozwiązać za pomocą reguł kolizyjnych *lex specialis derogat legi generali* oraz *lex posterior derogat legi priori*.

10.3. Przepis ustawy budżetowej regulujący plan finansowy KRS narusza art. 10, art. 179 oraz art. 186 Konstytucji.

Wynika to z okoliczności, że działalność Krajowej Rady Sądownictwa służy realizacji kreowanej przez art. 10 Konstytucji zasady podziału władzy i równoważenia władz, w szczególności w zakresie urzeczywistniania tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej. Konstytucyjny charakter oraz zakres zadań KRS wymaga, aby posiadała ona odpowiednie gwarancje niezależności w wykonywaniu swoich funkcji, w tym odpowiedni poziom finansowania. Nie sposób mówić o właściwym urzeczywistnianiu przez Krajową Radę Sądownictwa zasady podziału i równoważenia władz, zwłaszcza w relacji legislatywy i egzekutywy wobec władzy sądowniczej, w sytuacji, w której Rada zostaje pozbawiona istotnej części środków publicznych przeznaczanych na realizację jej zadań.

Uczynienie Krajowej Rady Sądownictwa odrębnym, konstytucyjnym organem państwa, powołanym do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, uczestniczącym w procesie powoływania sędziów, a także gwarantującym realizację zasady podziału władzy wymaga zapewnienia temu organowi odpowiedniego finansowania ze środków publicznych. Tym samym swoboda parlamentu w kształtowaniu poziomu wydatków w części dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa jest ograniczona w tym sensie, że ustawodawca nie może uchwalić ustawy budżetowej, w której wydatki Rady nie będą spełniały budżetowych „warunków brzegowych”. Krajowa Rada Sądownictwa – podobnie jak Trybunał Konstytucyjny – jest z woli ustrojodawcy obligatoryjnym organem państwowym posiadającym ściśle określone w Konstytucji zadania, których realizacja stanowi jej prawny obowiązek. Do czasu ewentualnej zmiany Konstytucji polegającej na znowelizowaniu zadań Rady czy też eliminacji tego organu z systemu organów państwa, ustawodawca zobowiązany jest do tworzenia warunków – w tym warunków finansowych – umożliwiających realizację przez KRS powierzonych jej zadań.

10.4. Z powyższej analizy jednoznacznie wynika, że badany przedmiot kontroli stanowi rezultat nadużycia władzy przez ustawodawcę. Działanie to ogranicza możliwość realizacji konstytucyjnych zadań przez TK i KRS. Z uwagi na powyższe Trybunał uznał, że art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny, w zakresie, w jakim ustala wydatki Trybunału Konstytucyjnego w wysokości mniejszej niż przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2024 r., wskutek czego ogranicza możliwość wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego konstytucyjnie określonych zadań, jest niezgodny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 195 ust. 2 Konstytucji. Ponadto art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa, w zakresie, w jakim ustala wydatki Krajowej Rady Sądownictwa w wysokości mniejszej niż przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2024 r., wskutek czego ogranicza możliwość

wykonywania przez Krajową Radę Sądownictwa jej konstytucyjnie określonych zadań, jest niezgodny z art. 10, art. 179 i art. 186 Konstytucji.

Z racji na istotę przedmiotu kontroli, zakres wyroku Trybunału musiał zostać określony przez wskazanie numerycznego, konkretnego punktu odniesienia. Trybunał, który odgrywa rolę „ustawodawcy negatywnego”, nie jest władny kształtować planów finansowych jednostek budżetowych, dlatego za punkt odniesienia obrał już istniejące plany finansowe. Trybunał wskazał projekt ustawy budżetowej, ponieważ jest to jedyny istniejący punkt odniesienia. Był on ponadto podstawą do prowadzenia gospodarki finansowej na początku roku budżetowego zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji, a jego treść spełnia sformułowane w wyroku budżetowe „warunki brzegowe”.

11. Skutki wyroku.

Wyrok pozostawia w mocy uznane za niekonstytucyjne plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej. Ustawodawca winien jednak niezwłocznie dokonać nowelizacji ustawy budżetowej, aby dostosować plany finansowe do treści niniejszego rozstrzygnięcia. Do czasu wykonania orzeczenia przez ustawodawcę Minister Finansów jako członek Rady Ministrów zobowiązany jest przekazywać Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz Krajowej Radzie Sądownictwa z właściwej rezerwy środki finansowe niezbędne do wykonywania przez te organy ich konstytucyjnie określonych zadań, w tym w zakresie koniecznych wydatków osobowych.

Wyrok (co oczywiste) nie modyfikuje konstytucyjnych i ustawowych obowiązków TK i KRS. Nie wpływa również na wysokość zobowiązań tych jednostek, np. wobec sędziów czy pracowników.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.