

wysłano 05.03.2026



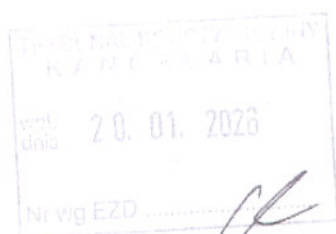
PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 5 stycznia 2026 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, mając na względzie rolę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnika Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wnoszę o stwierdzenie, że:

- I. art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny - ustawy budżetowej na rok 2026 z dnia 9 stycznia 2026 r. (dalej jako: ustawa budżetowa na rok 2026 lub ustawa budżetowa) - jest niezgodny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 195 ust. 2 Konstytucji;
- II. art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa - ustawy budżetowej na rok 2026 - jest niezgodny z art. 10, art. 179 i art. 186 Konstytucji;
- III.
 - 1) art. 1 ust. 2 oraz ust. 5 ustawy budżetowej na rok 2026 w zakresie, w jakim zezwala na zaciąganie zobowiązań finansowych państwa oraz realizację wydatków skutkujących przekroczeniem, przez państwowy dług publiczny, ustalany zgodnie z rzeczywistym ekonomicznym obciążeniem sektora finansów publicznych (metodyka ESA2010), wartości 3/5 rocznego produktu krajowego brutto,
oraz

wpiętyło 05.03.2026

2) art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej jako: ustawa o finansach publicznych) w zakresie, w jakim określając tytuły zobowiązań sektora finansów publicznych, które obejmuje państwowy dług publiczny, pomija zobowiązania zaciągnięte przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego, których spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa,

- są niezgodne z art. 216 ust. 5 w związku z art. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

W dniu 13 stycznia 2026 r. Marszałek Sejmu, na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę budżetową na rok 2026 z dnia 9 stycznia 2026 r., która wpłynęła do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 13 stycznia 2025 r. Ustawa budżetowa jest aktem stanowiącym podstawę prowadzenia gospodarki finansowej państwa, której zasadniczą i obligatoryjną treść stanowi budżet państwa w sensie materialnym, czyli podstawowy, publiczny plan finansowy państwa o charakterze dyrektywnym i jawnym, uchwalany przez Sejm na okres roku budżetowego i będący zestawieniem przewidywanych dochodów oraz planowanych wydatków państwa. Ustawa budżetowa, jako publiczny akt zarządzania finansami publicznymi, zawarty w niej budżet w sensie materialnym, a także stałość i powtarzalność oraz wyłączność takiego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej państwa, stanowią wartości konstytucyjnie chronione (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Ustrojowe i konstytucyjne prawo finansowe. Definicje instytucji. Komentarze*, Warszawa 2025, s. 221). Ustawa budżetowa, jako jeden z najważniejszych aktów politycznych państwa odzwierciedla także przewidywany stan gospodarki oraz preferencje polityczne władzy ustawodawczej, a w odpowiednim zakresie również i wykonawczej w danym roku. Jest zatem także aktem polityki finansowej państwa na dany rok (zob. postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00, OTK 2001, nr 6, poz. 167).

Z treści uzasadnienia do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2026 wynika, że w ocenie Rady Ministrów akt ten: „odpowiada na obecne bezprecedensowe wyzwania geopolityczne i rozwojowe Polski, jednocześnie zapewnia utrzymanie stabilności finansów

wpijugo 05.03.2026

publicznych oraz wsparcie kluczowych inwestycji i programów społecznych. Przewiduje przynoszące korzyści dla rozwoju gospodarczego, środki dla inwestycji w bezpieczeństwo, ochronę zdrowia, energetykę, infrastrukturę drogową i kolejową, transformację cyfrową i energetyczną” (Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2026, druk sejmowy nr 1749, s. 5).

Polskie ustawy budżetowe składają się z dwóch zasadniczych części, tj. części tekstowej (artykułowej) oraz części tabelarycznej (rachunkowej) zawierającej ciąg kolejno numerowanych załączników. W załącznikach do ustawy budżetowej ujmuje się plany, wykazy i zestawienia, w stosunku do których ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm., dalej jako: ustawa o finansach publicznych) przewiduje obowiązek ujęcia w takiej formie (zob. M. Duda, *Komentarz do art. 109, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2012, s. 588). Zamieszczane w załącznikach do ustawy budżetowej tabele zawierają zestawienia kwot budżetowych ujętych zgodnie z podziałem wynikającym z zasady szczegółowości, z której wynika nakaz uchwalania budżetu nie w sposób globalny, ale szczegółowy po to, aby parlament mógł nad nim efektywnie debatować i wybrać najlepszy wariant rozwiązań, a następnie kontrolować jego wykonanie (zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 291). O treści zasady szczegółowości przesądza klasyfikacja budżetowa, czyli prawnie określony system grupowania dochodów i wydatków budżetowych według jednolitych kryteriów. Klasyfikacja budżetowa ma przy tym nie tylko znaczenie techniczne, ale również prawne i ustrojowe. Ogólne normy budżetowe są bowiem mało dyrektywne, nieprzejrzyste i mogą wprowadzać w błąd tak opinię publiczną, jak i Sejm (zob. W. Łączkowski, *Klasyfikacja budżetowa w ustawach budżetowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 1, s. 27).

W literaturze przedmiotu dominuje stanowisko, że wszelkie załączniki do ustaw budżetowych stanowią jej część składową i posiadają moc prawną równą samym ustawom (zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 57; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex/el. 2011, komentarz do art. 109; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex/el. 2011, komentarz do art. 109; J. Gorąca, *Komentrz do art. 109, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, SIP Lex/el. 2014; U. Zawadzka-Pąk, *Komentarz do art. 109, [w:] Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, SIP Lex/el. 2024). Powyższy pogląd znajduje również

wytypo 05.03.2026

potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie TK z dnia 13 listopada 1996 r., sygn. akt K 17/96). W nauce prawa finansowego wyrażono wprawdzie stanowisko, zgodnie z którym choć poszczególne załączniki do ustawy budżetowej są załącznikami do tej samej ustawy, to nie mają jednak takiego samego znaczenia prawnego i mocy prawnej (A. Borodo, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017, s. 87). Niemniej jednak załącznik nr 2, ustalający wydatki budżetowe w podziale na części, działy i rozdziały, oceniany jest zawsze jako posiadający „wymiar normatywny, prawnie wiążący, implikujący odpowiedzialność prawną za naruszenie lub przekroczenie ustaleń” (*ibidem*). Po stronie wydatkowej budżet stanowi bowiem zbiór upoważnień do dokonywania wydatków, z których każde upoważnienie częściowe składa się z trzech elementów, tj. kwoty, do jakiej może być poniesiony wydatek, celu (zadania), którego realizacji ma służyć dokonanie wydatku oraz okresu, w którym wydatek może być zrealizowany (zob. T. Augustyniak-Górna, *Pojęcie i charakter prawny budżetu państwa*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 322-323).

W zakresie wydatków projekt ustawy budżetowej na rok 2026 został przygotowany z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2026, druk sejmowy nr 1749, s. 71). W myśl art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych ujęte w budżecie państwa wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Limit wydatków ustalony w przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 wynosił 918.940.000 tys. zł i był niższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2025 o 2.678.215 tys. zł, tj. o 0,3% (*ibidem*). W trakcie prac parlamentarnych limit ten nie uległ zmianie. Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu przedłożonej ustawy po stronie wydatkowej budżetu państwa zabezpieczono niezbędne środki zarówno na kontynuację dotychczasowych działań, jak również na realizację nowych. Zabezpieczono środki m.in. na ochronę zdrowia (247,8 mld zł) oraz obronę narodową (200,1 mld zł). Ponadto w kwocie wydatków budżetu państwa uwzględniono: (1) zwiększone o 14,5 mld zł koszty obsługi długu Skarbu Państwa w kwocie 90 mld zł; (2) waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2026 r., w tym świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy oraz sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku w łącznej kwocie ok. 22 mld zł; (3) środki na finansowanie świadczeń w ramach programu „Aktywny rodzic” w kwocie 6 mld zł; (4) wzrost o 3% kwoty bazowej dla wynagrodzeń nauczycieli; (5) podwyżkę wynagrodzeń, w tym kwot bazowych o 3% dla pracowników państwowej sfery budżetowej (łączny koszt podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi to około 3,4 mld zł); (6) koszty tzw. wakacji składkowych (niewpłacone

wziętego 05.03.2026

publicznych oraz wsparcie kluczowych inwestycji i programów społecznych. Przewiduje przynoszące korzyści dla rozwoju gospodarczego, środki dla inwestycji w bezpieczeństwo, ochronę zdrowia, energetykę, infrastrukturę drogową i kolejową, transformację cyfrową i energetyczną” (Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2026, druk sejmowy nr 1749, s. 5).

Polskie ustawy budżetowe składają się z dwóch zasadniczych części, tj. części tekstowej (artykułowej) oraz części tabelarycznej (rachunkowej) zawierającej ciąg kolejno numerowanych załączników. W załącznikach do ustawy budżetowej ujmuje się plany, wykazy i zestawienia, w stosunku do których ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm., dalej jako: ustawa o finansach publicznych) przewiduje obowiązek ujęcia w takiej formie (zob. M. Duda, *Komentarz do art. 109, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2012, s. 588). Zamieszczane w załącznikach do ustawy budżetowej tabele zawierają zestawienia kwot budżetowych ujętych zgodnie z podziałem wynikającym z zasady szczegółowości, z której wynika nakaz uchwalania budżetu nie w sposób globalny, ale szczegółowy po to, aby parlament mógł nad nim efektywnie debatować i wybrać najlepszy wariant rozwiązań, a następnie kontrolować jego wykonanie (zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 291). O treści zasady szczegółowości przesądza klasyfikacja budżetowa, czyli prawnie określony system grupowania dochodów i wydatków budżetowych według jednolitych kryteriów. Klasyfikacja budżetowa ma przy tym nie tylko znaczenie techniczne, ale również prawne i ustrojowe. Ogólne normy budżetowe są bowiem mało dyrektywne, nieprzejrzyste i mogą wprowadzać w błąd tak opinię publiczną, jak i Sejm (zob. W. Łączkowski, *Klasyfikacja budżetowa w ustawach budżetowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 1, s. 27).

W literaturze przedmiotu dominuje stanowisko, że wszelkie załączniki do ustaw budżetowych stanowią jej część składową i posiadają moc prawną równą samym ustawom (zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 57; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex/el. 2011, komentarz do art. 109; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex/el. 2011, komentarz do art. 109; J. Gorąca, *Komentrz do art. 109, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, SIP Lex/el. 2014; U. Zawadzka-Pąk, *Komentarz do art. 109, [w:] Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, SIP Lex/el. 2024). Powyższy pogląd znajduje również

wzięty 09.03.2026

składki są finansowane z budżetu państwa w ramach dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych); (7) koszty wypłaty tzw. renty wdowiej; (8) podwyższenie kwoty zasiłku pogrzebowego do wysokości 7000 zł. Ponadto w budżecie państwa na 2026 r. zabezpieczono niezbędne środki na kontynuację działań z zakresu polityki społeczno-gospodarczej, w tym w szczególności na: (1) finansowanie Programu „Rodzina 800+”; (2) sfinansowanie wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. 13. emerytury) oraz kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. 14. emerytury); (3) sfinansowanie zadań drogowych i kolejowych realizowanych w ramach programów wieloletnich w kwocie ok. 13,7 mld zł; (4) wypłatę świadczenia wspierającego przysługującego na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym; (5) sfinansowanie składek na ubezpieczenie społeczne, w tym za osoby przebywające na urlopach wychowawczych i macierzyńskich w kwocie ok. 4,8 mld zł; (6) finansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w kwocie ok. 5,5 mld zł; (7) finansowanie zadań w obszarze mieszkalnictwa w kwocie ok. 6,7 mld zł; (8) finansowanie innych programów z zakresu wsparcia rodziny, w tym m.in.: „Dobry start”, „Za życiem”, „Aktywny Maluch” oraz „Mama 4+”.

W budżecie zabezpieczono także środki w rezerwach celowych, w tym m.in. na: przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, dofinansowanie zadań w obszarze rolnictwa, w tym na pomoc dla poszkodowanych w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, dopłaty do paliwa rolniczego, program wieloletni „Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim” oraz inwestycje w ramach KPO.

Z uwagi na powyższe okoliczności, w dniu 20 stycznia 2026 r. podjąłem decyzję o podpisaniu ustawy i przekazaniu jej do publikacji w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomimo tego, że założenia i cele jakie legły u podstaw uchwalonej ustawy zasługują na aprobatę, analiza aspektów konstytucyjnych wskazuje, że na tle przepisów normujących wydatki w zakresie części budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa dochodzi do naruszenia przepisów normujących konstytucyjną pozycję i funkcje tych organów. Określony w treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2026 zakres upoważnień do dokonywania wydatków jest bowiem niewystarczający dla funkcjonowania

wpiętygo 05.03.2026

tych jednostek w bieżącym roku budżetowym, a tym samym niweczy możliwość wykonywania przez nie konstytucyjnie określonych zadań.

Konstrukcja załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2026 w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz części 52. Krajowa Rada Sądownictwa

W art. 1 ust. 2 uchwalonej ustawy budżetowej na rok 2026 określono łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa w wysokości 918 940 000 tys. zł, wskazując jednocześnie, że kwota ta została ustalona zgodnie z załącznikiem nr 2 do ustawy. Załącznik nr 2 został skonstruowany zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych. W myśl art. 114 tego aktu budżet państwa składa się z części odpowiadających organom władzy publicznej, kontroli państwowej, sądom, trybunałom i innym organom wymienionym w art. 139 ust. 2, administracji rządowej, przy czym dla poszczególnych działów administracji rządowej oraz dla urzędów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów ustala się odpowiednio odrębne części budżetu. Dochody i wydatki oraz przychody i rozchody budżetu państwa klasyfikuje się według zasad określonych w przepisach dotyczących klasyfikacji finansowej oraz według części budżetowych. Częściami budżetu państwa dysponują dysponenti części budżetowych, jeżeli odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Klasyfikację części budżetowych oraz dysponentów tych części ustala Minister Finansów w drodze rozporządzenia, mając na celu zapewnienie przejrzystości gospodarowania środkami budżetu państwa. Zgodnie z treścią obowiązującego obecnie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2025 r. poz. 1185) ustala się m.in. części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Dysponentem części budżetowej 06. Trybunał Konstytucyjny jest Prezes Trybunału Konstytucyjnego, który jest jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia środków budżetu państwa. Z kolei dysponentem części 52. Krajowa Rada Sądownictwa jest Przewodniczący Rady, który również pełni funkcję dysponenta trzeciego stopnia.

Ustawa o finansach publicznych stanowi, że wydatki budżetu państwa ujmuje się w załączniku do ustawy budżetowej w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej wydatków oraz grupy wydatków, z wyodrębnieniem wydatków przeznaczonych na realizację odrębnie określonych projektów i programów finansowanych z udziałem środków europejskich i zagranicznych (art. 116 ust. 2). Charakter uszczegóławiający wobec budżetu tradycyjnego i jego klasyfikacji administracyjnej ma klasyfikacja ekonomiczna wydatków, tj. klasyfikacja wydatków według ich grup rodzajowych (zob. U. K. Zawadzka-Pąk, *Komentarz*

wpiętyło 09.03.2026

do art. 124, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, SIP Lex/el. 2024). Zgodnie z art. 124 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu państwa dzielą się na następujące grupy wydatków: (1) dotacje i subwencje; (2) świadczenia na rzecz osób fizycznych; (3) wydatki bieżące jednostek budżetowych; (4) wydatki majątkowe; (5) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa; (6) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w tym wydatki budżetu środków europejskich; (7) środki własne Unii Europejskiej. Ustawa zawiera także przepisy określające, jakie kategorie wydatków zaliczane są do poszczególnych ekonomicznych grup wydatków. Z perspektywy klasyfikacji finansowej grupy wydatków składają się z określonych paragrafów, przypisanych do nich na podstawie załącznika nr 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.). Podziałki klasyfikacji budżetowej jakimi są paragrafy wydatków są uwzględniane w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych, nie są natomiast stosowane w konstrukcji załączników do ustawy budżetowej.

W treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2026, w części 06. Trybunał Konstytucyjny, wyodrębnił dwa działy klasyfikacji budżetowej. W ramach działu 751. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa uwzględniono rozdział 75102. Naczelnne organy sądownictwa. Z kolei w ramach działu 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne ujęto rozdział 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne. W ramach klasyfikacji ekonomicznej wydatki zaplanowano w trzech grupach wydatków obejmujących świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Zgodnie z art. 124 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych 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. 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.

W części 52. Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniono jeden dział 751. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, w ramach którego ujęto rozdział 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. Podobnie jak w przypadku części 06. Trybunał Konstytucyjny kwoty wydatków zostały zaplanowane jedynie w trzech grupach ekonomicznych, tj. w ramach świadczeń na rzecz osób fizycznych, wydatków bieżących i wydatków majątkowych.

„Autonomia” budżetowa Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „Gospodarka finansowa struktur władzy sądowniczej w świetle polskiej Konstytucji mieści się w pojęciu gospodarki budżetowej. Organy władzy sądowniczej i towarzyszące im struktury organizacyjne są w całości utrzymywane z budżetu i obowiązane są odprowadzać do budżetu państwa wszelkie wpływy uzyskiwane z ich działalności, np. w postaci opłat sądowych. Zasadniczą formą organizacyjną prowadzenia ich działalności są jednostki budżetowe. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy oraz wykonywanie funkcji orzeczniczej przez Trybunał Konstytucyjny to w świetle Konstytucji podstawowe funkcje państwa, które jako takie powinny być finansowane ze środków publicznych. Z natury rzeczy zatem wysokość wydatków państwa przeznaczonych na finansowanie władzy sądowniczej nie jest i nie może być zależna od wielkości dochodów, jakie ta władza jest w stanie zgromadzić w trakcie prowadzonej działalności orzeczniczej” (wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 114). Podmioty władzy sądowniczej są – podobnie jak inne państwowe jednostki budżetowe – objęte reżimem prawnym wynikającym z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. W pewnym zakresie, np. podziału kompetencji budżetowych w Trybunale Konstytucyjnym, przepisy ustaw odrębnych przewidują jednak częściowo odmienne rozwiązania prawne. Należy również podkreślić, że w ocenie Trybunału pomimo tego, że Konstytucja nie zawiera żadnych postanowień bezpośrednio odnoszących się do kompetencji sądów i trybunałów w sprawach gospodarki finansowej tych organów, pewne gwarancje w tej kwestii wynikać mogą ze sformułowanej w art. 173 zasady niezależności sądów i trybunałów (*ibidem*). „Kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio ani do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, ani do wykonywania funkcji orzeczniczej przez TK; nie mają zatem znaczenia przesądzającego dla zachowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

do art. 124, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, SIP Lex/el. 2024). Zgodnie z art. 124 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu państwa dzielą się na następujące grupy wydatków: (1) dotacje i subwencje; (2) świadczenia na rzecz osób fizycznych; (3) wydatki bieżące jednostek budżetowych; (4) wydatki majątkowe; (5) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa; (6) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w tym wydatki budżetu środków europejskich; (7) środki własne Unii Europejskiej. Ustawa zawiera także przepisy określające, jakie kategorie wydatków zaliczane są do poszczególnych ekonomicznych grup wydatków. Z perspektywy klasyfikacji finansowej grupy wydatków składają się z określonych paragrafów, przypisanych do nich na podstawie załącznika nr 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.). Podziałki klasyfikacji budżetowej jakimi są paragrafy wydatków są uwzględniane w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych, nie są natomiast stosowane w konstrukcji załączników do ustawy budżetowej.

W treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2026, w części 06. Trybunał Konstytucyjny, wyodrębnił dwa działy klasyfikacji budżetowej. 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. W ramach klasyfikacji ekonomicznej wydatki zaplanowano w trzech grupach wydatków obejmujących świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Zgodnie z art. 124 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych 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. Z kolei do wydatków majątkowych należą wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego,

Mają jednak pewne znaczenie z punktu widzenia zachowania równowagi władz mającej na celu ich harmonijne współdziałanie” (*ibidem*).

Zgodnie z art. 139 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że 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. Powołany przepis zawiera zamknięty katalog organów i instytucji korzystających z tzw. autonomii budżetowej. Jednym z wyrazów owej „autonomii” jest brak kompetencji Ministra Finansów jako organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu ustawy budżetowej do korygowania, na etapie prac ministerialnych, projektów części budżetowych odpowiadających wskazanym w powyższym katalogu organom i instytucjom. W doktrynie prawa finansowego zwraca się uwagę, że przyznanie wskazanym podmiotom „autonomii” budżetowej ma zapewnić im niezależność finansową od władzy wykonawczej i uniemożliwić Radzie Ministrów wpływanie na ich działalność za pomocą ograniczenia wydatków lub zwiększania dochodów (zob. P. Pest, *Komentarz do art. 139, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z Ofiarski, SIP Lex/el. 2021). Przywilej ten wywodzi się z tradycji polegającej na uchwalaniu wydatków na utrzymanie dworu panującego w wysokości przez niego zaproponowanej (zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, wyd. IV, SIP Lex/el. 2008). Współcześnie celem tej instytucji jest pozbawienie Ministra Finansów prawa do uzależniania możliwości wykonywania zadań przez podmioty wskazane w art. 139 ust. 2 od sytuacji finansowej państwa. W szczególności chodzi o to, aby nie dochodziło do faktycznego ograniczania zakresu działalności tych podmiotów ze względów finansowych (zob. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, SIP Lex/el. 2011, komentarz do art. 139). Należy również zauważyć, że nie jest to rozwiązanie nowe, bowiem analogiczne przepisy zawierały również ustawa o finansach publicznych z 1998 r., ustawa o finansach publicznych z 2005 r. oraz ustawa – Prawo budżetowe (art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2003 r. Nr 15,

wpłynęło 05.03.2026

poz. 148 oraz art.121 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz.U. 2005 Nr 249, poz. 2104, z późn. zm., art. 31 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z późn. zm.).

Katalog podmiotów art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych od lat budzi liczne zastrzeżenia (zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, wyd. IV, SIP Lex/el. 2008; E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Opinia na temat art. 130 ust. 2-4 oraz art. 135 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy o finansach publicznych*, „Zeszyty Prawnicze. Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu” 2009, nr 1, s. 130-138; M. Münnich, *Komentarz do art. 139*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014, s. 809 oraz powoływana tam literatura). Niemniej, krytyczne uwagi nie odnoszą się do organów władzy sądowniczej ani do innych organów, które stoją na straży przestrzegania prawa. Pomimo tego, że organy władzy sądowniczej nie są powołane do zarządzania finansowego w nauce prawa wyrażane jest stanowisko, że dla ochrony ich odrębności, a zwłaszcza niezawisłości i niezależności sędziowskiej, konieczne jest zapewnienie im 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 (T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 52-53). Analogiczne argumenty przemawiają za przyznaniem ograniczonego wpływu na zarządzanie finansami państwa instytucji stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa normy przesądzające o uprzywilejowanej pozycji tych organów w toku procedury budżetowej znajdują się również w przepisach ustaw, w oparciu o które te instytucje działają. W myśl art. 6 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej jako: ustawa o TK) uchwalanie projektu dochodów i wydatków Trybunału stanowi kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału, a zatem organu wewnętrznego Trybunału. Z kolei art. 14 ust. 1 tej ustawy stanowi, że uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne projekt dochodów i wydatków Trybunału, minister właściwy do spraw finansów publicznych włącza do projektu budżetu państwa. Wyrazem „autonomii” budżetowej Trybunału Konstytucyjnego jest również to, że na etapie wykonywania budżetu państwa Prezesowi Trybunału przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 14 ust. 2 ustawy o TK).

wpłynęło 05.03.2026

Zbliżone regulacje zawiera ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186, dalej jako: ustawa o KRS). Zgodnie z art. 27 tego aktu koszty działalności Rady są pokrywane z budżetu państwa. Rada zapewnia warunki działania rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów wojskowych. Dochody i wydatki Rady stanowią odrębną część w budżecie państwa, której dysponentem jest Przewodniczący Rady. Artykuł ten stanowi nadto, że projekt planu dochodów i wydatków uchwalony przez Radę Przewodniczącą 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. Coroczne opracowanie projektu uchwały zawierającej plan dochodów i wydatków Rady, a także uchwał zawierających wnioski o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i sądów wojskowych należy do kompetencji komisji budżetowej, będącej komisją stałą powoływaną ze składu Rady (art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS).

„Ustrojodawca polski uznał, że charakter władzy ustawodawczej powoduje, iż ma ona demokratyczny mandat do decydowania o przeznaczeniu środków publicznych pochodzących z obciążeń daninami obywateli” (wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 114). To oznacza, że zakaz korygowania wielkości dochodów i wydatków podmiotów cieszących się tzw. autonomią budżetową dotyczy wyłącznie rządowego etapu prac nad projektem ustawy budżetowej. Dochody i wydatki tych organów i jednostek mogą być modyfikowane w trakcie prac nad ustawą budżetową w parlamencie, a jedyne ograniczenie w tym zakresie wynika z restrykcji finansowej zawartej w 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. W konsekwencji zarówno na etapie prac parlamentarnych w Sejmie jak i w Senacie mogą być zgłaszane poprawki dotyczące dochodów i wydatków tzw. części uprzywilejowanych. Wykorzystywanie powyższych kompetencji nie może jednak prowadzić do takiego ograniczenia władzy sądowniczej, które ma wpływ na wykonywanie funkcji orzeczniczych. Nie może również niweczyć możliwości realizowania innych konstytucyjnych zadań podmiotów cieszących się „autonomią” budżetową, w szczególności zadań związanych z zapewnieniem niezależności organom władzy sądowniczej.

Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25 (OTK-A 2025, poz. 51). W orzeczeniu tym Trybunał

wplytylo 05.03.2026v

wskazał, że: „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”. W ocenie Trybunału: „[t]zw. 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” (wyrok TK z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25).

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy budżetowej na rok 2026 został wniesiony do Sejmu zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, w terminie 30 września 2025 r. (druk sejmowy nr 1749). Łączną kwotę wydatków budżetu państwa ustalono w wysokości 918 940 000 tys. zł. W tabeli drugiej załącznika nr 2 do projektu ustawy ujęto wydatki części budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Całkowitą kwotę wydatków Trybunału Konstytucyjnego ustalono na 76 445 tys. zł, z czego 57 015 tys. zł ujęto w dziale 751. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa, natomiast 19 430 tys. zł w dziale 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne. Uwzględniając ekonomiczną klasyfikację wydatków w grupie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych zaplanowano kwotę 23 319 tys. zł, w tym 3 889 tys. zł w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa oraz 19 430 tys. zł w rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia

wysłany 05.03.2026

rodzinne. W grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych ujęto kwotę 51 966 tys. zł, zaś w grupie wydatków majątkowych kwotę 1 160 tys. zł. Co oczywiste, zarówno wydatki bieżące jak i majątkowe zostały zaplanowane wyłącznie w ramach rozdziału 75102. Naczelné organy sądownictwa.

W przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 wydatki w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa zaplanowano w wysokości 34 389 tys. zł. Cała powyższa kwota została ujęta w dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. W ramach klasyfikacji ekonomicznej wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych ustalono w wysokości 12 638 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych zaplanowano w kwocie 21 366 tys. zł, zaś wydatki majątkowe w kwocie 385 tys. zł.

Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej na rok 2026 odbyło się na posiedzeniu Sejmu 9 października 2025 r. Sejm nie przyjął wniosku o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Zgodnie z art. 106 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.) Sejm skierował projekt do rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych. Poszczególne części projektu były także rozpatrywane przez właściwe komisje sejmowe, które następnie przekazały Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie oraz propozycje poprawek – wraz z uzasadnieniem.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka na posiedzeniu w dniu 23 października 2025 r. rozpatrzyła rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2026 m.in. w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W posiedzeniu Komisji udział wzięli m.in. Bogdan Świączkowski Prezes Trybunału Konstytucyjnego wraz ze współpracownikami oraz Stanisław Zdun Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wraz ze współpracownikami. Przedstawiając podstawowe założenia projektu dochodów i wydatków Trybunału Konstytucyjnego na rok 2026 Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazał co następuje: „Chcę powiedzieć jedno, że na skutek moim zdaniem przestępczych działań Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Trybunał Konstytucyjny w budżecie 2025 r. został pozbawiony 10 000 tys. zł na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku czego powstał szereg roszczeń pracowniczych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zaplanowany wzrost wydatków na rok 2026 w szczególności spowodowany jest właśnie koniecznością uregulowania tych roszczeń finansowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Proszę pamiętać, że prezes Trybunału Konstytucyjnego jest także pracodawcą i ma obowiązki wynikające z przepisów prawa. Są to roszczenia wymagalne, część

wpietyglo 05.03.2026

sędziów Trybunału Konstytucyjnego od maja, a wszyscy od sierpnia nie otrzymują wynagrodzeń. Nie zdecydowałem się na podjęcie działań drastycznych, czyli zabrania środków finansowych sędziom w stanie spoczynku, chociaż to rozważałem, ale wraz z sędziami stwierdziliśmy, że na bezprawie polskiego parlamentu nie możemy reagować bezprawiem w stosunku do naszych kolegów sędziów z Trybunału Konstytucyjnego” (zob. wypowiedź Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Bogdana Świączkowskiego, Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104) z dnia 23 października 2025 r.*, dalej jako: zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 16). Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyraził również następujące stanowisko: „Panie przewodniczący, chcieliśmy doprowadzić do tego, aby zgodnie z przepisami prawa minister finansów lub też prezes Rady Ministrów Donald Tusk z rezerwy ogólnej lub z rezerwy celowej przeznaczył środki finansowe na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy zostali legalnie wybrani na tych sędziów i pełnią obowiązki w Trybunale Konstytucyjnym. Niestety minister finansów odmówił tych środków finansowych, powołując się na decyzję państwa parlamentarzystów o tym, że te środki finansowe na wynagrodzenia sędziów nie zostaną przyznane. To ewenement w skali światowej. Prezesi Trybunału Konstytucyjnego Unii Europejskiej nie mogli uwierzyć w to, co państwo zrobiliście w zeszłym roku. W związku z powyższym zobligowany przepisami prawa, konstytucji przede wszystkim, ale także jako pracodawca w Trybunale Konstytucyjnym jestem zobowiązany zapewnić środki finansowe na zaległe wynagrodzenia sędziów trybunału i dlatego został zaplanowany tak znaczący wzrost wydatków w sferze dotyczącej wynagrodzeń. Udało nam się zaoszczędzić bardzo wiele pieniędzy w tegorocznym budżecie, rezygnując z jakikolwiek inwestycji, remontów i zakupów, ale te rzeczy oczywiście przenieśliśmy na kolejny rok. W związku z powyższym taki jest plan budżetowy. Dlaczego planujemy zatrudnić 8 nowych asystentów? Szanowni państwo, taka była dotychczas zasada, że w przypadku, kiedy pojawiają się nowi sędziowie w Trybunale Konstytucyjnym, to każdy z tych nowych sędziów ma prawo do zatrudnienia asystenta, co do którego ma zaufanie i przekonanie, że ten asystent będzie dla niego najlepszym współpracownikiem. Z uwagi na to, że w przyszłym roku, jeżeli tak się stanie, a słyszę z mediów, że z ust parlamentarzystów padają takie zapowiedzi, że wybranych zostanie łącznie 8 sędziów Trybunału Konstytucyjnego... W związku z powyższym zaplanowaliśmy, że dla każdego z tych sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinna być możliwość zatrudnienia takiej osoby i takiego prawnika, co do którego będą mieć przekonanie, że to będzie osoba godna ich zaufania z uwagi na najwyższe kryteria prawnicze. Zaplanowaliśmy też inne wydatki inwestycyjne

wpłynęło 05.03.2026

czy remontowe z uwagi na fakt, że w tym roku nic nie mogliśmy w tym zakresie przeprowadzić ze względu na drastyczne oszczędności” (*ibidem*, s. 17).

W sposób szczegółowy projekt dochodów i wydatków Trybunału Konstytucyjnego przedstawiła Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego pani Zofia Hoffmann. Z wypowiedzi pani Dyrektor wynika, iż: „Dochody budżetowe zaplanowano w wysokości 30 tys. zł. Źródłem dochodów w Trybunale Konstytucyjnym jest sprzedaż okazjonalnych wydawnictw i publikacji trybunału oraz środki pochodzące z tytułu nadpłaconych składek ZUS i rozliczeń z lat ubiegłych. Wydatki zaplanowano w wysokości 76 500 tys. zł na poziomie 40% wydatków budżetu w 2025 r. i jest to rzeczywiście duży wzrost – o 23 500 tys. zł. Chciałabym w tym miejscu wyjaśnić jeszcze szczegółowo przyczyny takiej sytuacji. Tak jak powiedział pan prezes, na wstępie należy zaznaczyć, że w 2025 r. Sejm zmniejszył prawidłowo zaplanowane środki na wydatki Trybunału Konstytucyjnego o 10 834 tys. zł, w tym wbrew przepisom ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego o 10 230 tys. zł na wynagrodzenia dla czynnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Chcę zaznaczyć, że to jest aż 6% wydatków całego budżetu Trybunału Konstytucyjnego. Spowodowało to konieczność wprowadzenia radykalnych oszczędności, a co za tym idzie, nie zrealizowano planu zakupów materiałów i wyposażenia, a także środków trwałych i usług, które w 2026 r. musimy w trybie pilnym uzupełnić, stąd budżet trybunału wzrasta o kwotę większą, niż przewiduje wskaźnik inflacji i inne założenia makroekonomiczne. Ponadto na wzrost zaplanowanych wydatków wpływają czynniki zupełnie obiektywne, takie jak wzrost wysokości wynagrodzeń sędziów i uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych w związku ze wzrostem ustawowej podstawy naliczania. Tu przypominam, że projekt wydatków zawiera środki na wypłatę wynagrodzeń dla 15 sędziów trybunału na 12 miesięcy wraz z należnymi świadczeniami związanymi z końcem kadencji dwóch sędziów w 2026 r. w czerwcu i we wrześniu. Jest to kwota 11 220 tys. zł w porównaniu do zerowej kwoty w 2025 r. W związku z tym wzrost 45% jest wzrostem czysto nominalnym, dlatego że faktyczny wzrost w wydatkach budżetu trybunału na wynagrodzenia dla czynnych sędziów nie jest to kwota 11 220 tys. zł, ale niecały 1000 tys. zł, a dokładniej 990 tys. zł. Sam wzrost uposażeń sędziów w stanie spoczynku zgodnie ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia będącego podstawą naliczania to wzrost o około 2000 tys. zł. Tu chciałam przypomnieć, że trybunał wypłaca świadczenia dla 38 sędziów w stanie spoczynku i 5 uposażonych rodzin sędziów w stanie spoczynku zgodnie z przepisami prawa. Kolejnym czynnikiem obiektywnym, który wpływa na wzrost wydatków, jest waloryzacja w wysokości 3%, o której była już tutaj mowa, oraz 10 nowych etatów, w tym

Wpłynęło 05.03.2026

8 etatów merytorycznych dla nowych sędziów, tak jak powiedział pan prezes Trybunału Konstytucyjnego. Oczywiście pracowników wybranych, merytorycznych i wskazanych we właściwych procedurach prawnych. Kolejnym obiektywnym czynnikiem jest wzrost pochodnych od wynagrodzeń, to znaczy wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego, tzw. trzynastek, i wzrost pochodnych od wynagrodzeń w związku z zakładaną waloryzacją. Pozostały wzrost na poziomie 4000 tys. zł wynika z przeniesienia zadań remontowych na 2026 r. wobec braku środków w aktualnym roku, konieczności realizacji nowych zadań wynikających z długookresowych założeń eksploatacyjnych i oczywiście wzrostu cen na towary i usługi w związku ze wzrostem inflacji. Są to potrzeby związane z zakupem teletechnicznego sprzętu sieciowego, serwerowego, modernizacją systemu nagłośnienia w salach rozpraw oraz wymianą dwóch najstarszych samochodów osobowych na nowe. Tu chcę zaznaczyć, że Komisja i Sejm już od kilku lat odmawiają trybunałowi wymiany samochodów, a są to stare pojazdy – to jest kwestia wyłącznie bezpieczeństwa. To są 15-letnie samochody, które chcielibyśmy wymienić na nowe. Ostatni czynnik, o którym pan prezes już wspominał, ale tylko uszczegółowię go kwotowo – wobec nieprzyznania przez ministra finansów środków z rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne na wypłatę wynagrodzeń sędziom Trybunału Konstytucyjnego w budżecie na 2026 r. zostały zabezpieczone środki finansowe na wypłatę zaległych wynagrodzeń wraz z odsetkami w kwocie 3685 tys. zł zgodnie z art. 16 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 2/25 z dnia 6 maja 2025 r. Jest to kwota, którą Skarb Państwa jest winien wraz z odsetkami sędziom Trybunału. Na dzień dzisiejszy wynosi ona 2 107 tys. zł, natomiast na dzień 31 grudnia wzrośnie do kwoty 3 685 tys. zł.” (zob. wypowiedź Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego Zofii Hoffmann, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 18-19).

W trakcie dyskusji sformułowano wniosek o negatywne zaopiniowanie wydatków Trybunału Konstytucyjnego. Wyrażono stanowisko, iż do czasu uporządkowania wątpliwości prawnych dotyczących Trybunału każde przekazywanie środków publicznych może być niezgodne z prawem (zob. wypowiedź poseł Katarzyny Królak, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 20). W dyskusji podniesiono zarzuty pod adresem Trybunału Konstytucyjnego wskazując na tryb wyboru sędziów (zob. wypowiedź posła Patryka Jaskulskiego, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 21). Zwrócono także uwagę na spadek liczby orzeczeń wydawanych

przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wypowiedź posła Sławomira Ćwika, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 21).

Odpowiadając na pytania posłów pan Prezes Świączkowski wyjaśnił, że w bieżącym roku nie zdecydował się żeby wynagrodzenia sędziów czynnych zawodowo uzupełnić z puli przeznaczonej na sędziów w stanie spoczynku, w związku z czym czynni sędziowie pracują od kilku miesięcy społecznie, bez wynagrodzeń. Wskazał również, że: „Minister Domański w swojej odpowiedzi do mnie bardzo jasno napisał, że wolą parlamentu nie ma pieniędzy na wynagrodzenia dla czynnych zawodowo sędziów” (wypowiedź Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Bogdana Świączkowskiego, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 23). Odnosząc się do zarzutów dotyczących działalności orzeczniczej Trybunału pan Prezes wskazał co następuje: „Państwo nie wybraliście 4 sędziów przez cały rok. Trybunał Konstytucyjny w tej chwili składa się z 11 sędziów, w związku z powyższym jasnym jest, że nie może pracować tak sprawnie, jak gdyby było ich 15 – nawet wybranych przez państwa i przez ten parlament. Pomimo wszystko chcę państwu powiedzieć, że na dzień dzisiejszy, jeżeli chodzi o rok 2024, Trybunał Konstytucyjny przez cały rok wydał 25 wyroków. W tej chwili pomimo tego, że jest nas 11 sędziów, wydaliśmy około 30 wyroków, czyli jest to wzrost, pomimo że trybunał jest znacząco ograniczony finansowo i kadrowo, więc jest progres. Gdy będzie 15 sędziów, to mam nadzieję, że będzie znacząco większy postęp, jeżeli chodzi o wykonywanie konstytucyjnych obowiązków Trybunału Konstytucyjnego” (*ibidem*, s. 24). Ostatecznie Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, stosunkiem głosów 2 do 13, negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej na rok 2025 w części 06. Trybunał Konstytucyjny.

Przedstawiając budżet Krajowej Rady Sądownictwa członek Krajowej Rady Sądownictwa pani Joanna Kołodziej-Michałowicz wskazała, iż: „W zakresie projektu planu budżetu Krajowej Rady Sądownictwa na rok 2026 punktem wyjścia dla kwot przyjętych w planie były następujące wielkości ekonomiczne. Po pierwsze wielkości uwzględnione w planie finansowym w roku 2025, po drugie braki w planie finansowym na rok 2025 w stosunku do należności wynikających z art. 26 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa powstałe na skutek dokonanego przez władze ustawodawczą obniżenia projektu planu finansowego na rok 2025 o 23,26%. Następnie założyliśmy wykonanie planu finansowego do końca bieżącego roku i przyjęliśmy, że na 2026 r. średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych będzie określona odpowiednio na poziomie 2,6%, 2,5% i 2,4% oraz założyliśmy wzrost wynagrodzeń pracowników biura KRS tylko o 3% zgodnie

wpiętyło 05.03.2026

z wytycznymi Ministerstwa Finansów. Przyjęliśmy również jako podstawę obliczenia diety za każdy dzień udziału w pracach objętych art. 26 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zwiększoną kwotę w porównaniu do obecnego roku. Obecnie kwota, która stanowi podstawę naliczenia, wynosi 8038,41 zł, a na następny rok przyjęliśmy – zgodnie z obowiązującymi przepisami – wskaźnik podstawy wymiaru wynagrodzeń sędziów wynikający z ustawy budżetowej i z obwieszczeń prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, czyli kwotę 8856 zł. Wszystkie te elementy składają się łącznie na wzrost zaplanowanych wydatków na rok 2026” (zob. wypowiedź członka Krajowej Rady Sądownictwa pani Joanny Kołodziej-Michałowicz, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 35). Przedstawicielka Krajowej Rady Sądownictwa zwróciła również uwagę, że Krajowa Rada Sądownictwa nie posiada dochodów ponieważ nie zachodzi żadna sytuacja prawna, w której organ ten mógłby osiągnąć dochód oraz wskazała, że wzrost w § 3030, czyli różne wydatki na rzecz osób fizycznych, wprawdzie jest istotny w planie budżetu na 2026 r., ale jest to wzrost jednorazowy i w kolejnych latach 2027–2029 KRS nie przewiduje tak dużych wzrostów (*ibidem*). Przedstawiając budżet Krajowej Rady Sądownictwa sędzia Joanna Kołodziej-Michałowicz wyjaśniła również, że: „Jeśli chodzi o metodologię naliczenia świadczeń na rzecz osób fizycznych, to jest ona taka sama jak od wielu lat i obejmuje wszelkiego rodzaju czynności przewidziane w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa. Koszty wynikają z wszelkiego rodzaju obowiązków nałożonych na KRS przez ustawy, a zatem są to obowiązki wynikające z konieczności prowadzenia komisji dyscyplinarnej, wizytacji i lustracji, komisji etyki zawodowej, komisji budżetowej i innych komisji problemowych. Wynika to również z obowiązku udziału członków KRS w rozprawach przed różnego rodzaju trybunałami i sądami zgodnie z obowiązkiem nałożonym na KRS przez konstytucję, czyli stania na straży niezależności i niezawisłości sądów i sędziów. Wynika to również z wydatków nałożonych na KRS związanych z koniecznością zabezpieczenia obsługi biurowej rzeczników dyscyplinarnych sądów powszechnych, sądów wojskowych i ich zastępców. Jeśli chodzi o wydatki materiałowe, to obejmują one m.in. zakup pomocy naukowych, książek, koszty podróży służbowych, koszty ubezpieczenia, środków transportu, ubezpieczenia rzeczowe, szkolenia pracowników, bieżące koszty związane z zapewnieniem pomieszczeń biurowych i dostarczeniem do tych pomieszczeń niezbędnych mediów. Rada nie ma własnej siedziby i korzysta z lokali wynajmowanych. Właścicielowi tych lokali jest zobowiązana uiszczać czynsz i wszelkie koszty eksploatacji. Mamy również zaplanowane wydatki na pomoce biurowe, to znaczy papier, koperty, długopisy i tym podobne rzeczy, jak również wydatki

wptytylo 05.03.2026

związane z obsługą informatyczną, ponieważ KRS użytkuje różnego rodzaju oprogramowania komputerowe niezbędne do pracy” (*ibidem*, s. 35-36).

Projekt budżetu Krajowej Rady Sądownictwa został negatywnie oceniony przez członków Komisji. Obok rekordowego wzrostu sumy planowanych wydatków najwięcej kontrowersji budziły: wydatki na świadczenia osobiste członków Rady, wydatki na działalność rzeczników dyscyplinarnych, wydatki na kwartalnik „Consilium” oraz wydatki inwestycyjne. W odniesieniu do wydatków na świadczenia osobiste członków KRS zwrócono uwagę, że ich wartość miała wzrosnąć 13-krotnie, przy czym znacząca część tej kwoty miała zostać przeznaczona na wypłatę diet członkom KRS oraz uregulowanie zaległych należności z roku poprzedniego. Wyrażono również opinię, że: „zarządzenie przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa z 5 sierpnia 2025 r., w sposób jawnie sprzeczny z ustawą, ogranicza wypłatę diet do maksymalnie 10 miesięcznie, ale zarządzenie wprowadza wyjątek dla członków prezydium, którzy zostali całkowicie wyłączeni z tego limitu” (wypowiedź posła Tomasza Zimocho, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 36). Odnosząc się do wydatków na rzecz rzeczników dyscyplinarnych zwrócono uwagę, że: „Mimo że środki na wsparcie działalności rzeczników są zabezpieczone w planie finansowym, to przewodnicząca KRS odmawia realizacji tego obowiązku wobec części rzeczników powołanych przez ministra sprawiedliwości. Rada nie przydziela im pomieszczeń, nie zapewnia zaplecza organizacyjnego, nie przekazuje wsparcia technicznego ani administracyjnego, a w praktyce pozbawia ich warunków do sprawowania funkcji przewidzianej przepisami prawa” (*ibidem*). W zakresie wydatków na kwartalnik „Consilium” oraz broszury informacyjne i inne publikacje, których łączny koszt oszacowano na poziomie 60 tys. zł., zarzuty dotyczyły braku informacji o rzeczywistym zasięgu kwartalnika, jego nakładzie, kosztach jednostkowych, liczbie odbiorców, metodzie dystrybucji oraz odbiorze przez środowisko prawnicze. Z kolei w odniesieniu do wydatków majątkowych wyrażono opinię, iż nie przeprowadzono audytu dotyczącego konieczności zakupu nowych serwerów, komputerów, skanerów i kamer, a także przedłużenia licencji i oprogramowania itd. Zakwestionowano również konieczność rozbudowy infrastruktury wideokonferencyjnej (*ibidem*, s. 37-38). Nadto sformułowano zarzut, iż w Krajowej Radzie Sądownictwa nielegalnie i niezgodnie z Konstytucją RP wybranych jest 15 sędziów (*ibidem*, s. 39) oraz że Polska musi zapłacić odszkodowania w związku z działalnością tego organu w kwocie 3 000 000 tys. zł. (zob. wypowiedzi poseł Katarzyny Królak oraz posła Pawła Śliza, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 36 i 38).

wpiętyło 05.03.2026

Odnosząc się do powyższych uwag Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa pan Stanisław Zdun wskazał, że zaplanowany wzrost wydatków osobowych wynika z ustawy uchwalonej w 2011 r., gdzie uchwalono konkretną wysokość diet członków Krajowej Rady Sądownictwa. Akt ten stanowi źródło zobowiązań, które są wymagalne i mogą podlegać egzekucji w drodze przymusu, a ograniczenia budżetowe nie mają wpływu na ich istnienie. W sprawie wydatków związanych z obsługą rzeczników przedstawiciel Krajowej Rady Sądownictwa zdementował informację, że Krajowa Rada Sądownictwa w jakikolwiek sposób odmówiła obsługi osób, które uzyskały od ministra sprawiedliwości nominację na rzecznika dyscyplinarnego sądów powszechnych (wypowiedź Wiceprzewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa Stanisława Zduna, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 40). Z kolei wyjaśniając kwestię wydatków majątkowych Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wskazał: „Co do inwestycji – sytuacja jest taka, że są wymagalne roszczenia, m.in. są częściowo wypłacane te świadczenia, które wynikają z ustawy, również są wypłacane w odpowiedniej części posłom, co powoduje przesunięcia budżetowe, w związku z tym drastyczne ograniczenie do koniecznych inwestycji i zupełnie niezbędnych w roku 2025. Stąd pewien wzrost wydatków w zakresie inwestycyjno-remontowym” (*ibidem*).

Do zarzutów sformułowanych w trakcie posiedzenia Komisji odniosła się również pani Joanna Kołodziej-Michałowicz członek prezydium KRS wskazując co następuje: „Padło pytanie, dlaczego nie zaplanowaliśmy więcej. Dlatego, że jako jednostka budżetowa jesteśmy zobowiązani do oszczędnego i gospodarnego planowania wydatków, a zatem tę kwotę, którą zaplanowaliśmy na zapłatę wierzytelności nabytych przez osoby, które wypracowały należność z tytułu diety... To nie są tylko sędziowscy członkowie KRS, a również parlamentarzyści, posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej, którzy wypracowują w bieżącym roku wierzytelności z tytułu pracy na rzecz KRS. Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek zapłacić im te należności, a skoro ma obowiązek zapłacić, bo stwierdza istnienie długu wymagalnego, to ma obowiązek jako odpowiedzialny dysponent budżetu zaplanować środki na zapłatę swoich zobowiązań” (wypowiedź członka prezydium Krajowej Rady Sądownictwa Joanny Kołodziej-Michałowicz, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 104), s. 40-41). Pani sędzia zwróciła także uwagę, że Krajowa Rada Sądownictwa co roku była kontrolowana przez Naczelną Izbę Kontroli. W 2025 r. takiej kontroli nie było, dlatego że kilka poprzednich kontroli zostało przeprowadzonych bez żadnych uwag. Wskazała nadto, że wyniki kontroli są publikowane w Internecie i są powszechnie