

wplytylo 09.03.2026

dostępne, w związku z czym posłowie mają możliwość poddać ocenie treść tych raportów. Odnosząc się do posiedzeń zdalnych pani sędzia wyjaśniła, że najczęściej korzystają z tego rozwiązania przedstawiciele parlamentu. Przedstawicielka Krajowej Rady Sądownictwa zwróciła również uwagę, że w komisji budżetowej tego organu zawsze pracują parlamentarzyści. Obecnie są to senator Rzeczypospolitej Polskiej, pan Krzysztof Kwiatkowski, jak również pan poseł na Sejm Robert Kropiwnicki, którzy także uczestniczyli w pracach nad projektem budżetu (*ibidem*, s. 41). W ocenie pani sędzi: „Budżet został zaplanowany zgodnie z zasadą legalizmu, to znaczy KRS musiała przewidzieć wydatki na wszystkie zadania, które nałożone są na KRS – niezależnie od tego, kto pełni osobowo zadania i obowiązki rzecznika dyscyplinarnego sądów powszechnych i sądów wojskowych. Rada musi zabezpieczyć środki na te obowiązki, które nałożone są na KRS. Jeśli chodzi o kwartalnik, to w kwartalniku publikowanym przez KRS publikują praktycy i publikują osoby z tytułami naukowymi. Publikacje te dotyczą szeroko rozumianego życia prawnego i stanu prawnego. Takie kwartalniki są publikowane chyba co najmniej od 18 lat. Nie jest to zatem jakieś zjawisko nowe i efemeryczne” (*ibidem*). Przedstawicielka Krajowej Rady Sądownictwa wskazała, że wzrost wydatków wyniósłby ogółem 5% gdyby ich limit nie został zmniejszony w roku 2025. Podniosła również, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest informowana o jakichkolwiek odszkodowaniach związanych z działalnością tego organu i nie są to odszkodowania bezpośrednio związane z działalnością Rady (*ibidem*, s. 41-42). Po przeprowadzeniu głosowania, stosunkiem głosów 2 do 13, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej w zakresie części 52. Krajowa Rada Sądownictwa.

W dniu 7 listopada 2025 r. Komisja Finansów Publicznych rozpatrzyła opinię Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 (druk nr 1749), w tym o częściach budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W posiedzeniu udział wzięli m.in. przedstawiciele tych instytucji, tj. Zofia Hoffmann dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wraz ze współpracownikiem oraz Dagmara Pawełczyk-Woicka przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa wraz ze współpracownikami. Referując opinię Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka poseł referent wskazał, że w zakresie części budżetowych 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa opinia ta jest negatywna. Uzasadniając przyjęte stanowisko podniósł, iż: „Należy zwrócić uwagę na zaplanowany wzrost wydatków tych organów – wręcz bizantyjski wzrost przy inflacji sięgającej 3%. Budżet Krajowej Rady Sądownictwa, zgodnie

wplynęło 05.03.2026

z przedłożonym planem, ma wzrosnąć o 62,5%, budżet Trybunału Konstytucyjnego o 38%” (wypowiedź posła Dominika Jaśkowca, *Pełny zapis przebiegu posiedzenie Komisji Finansów Publicznych (nr 214) z 7 listopada 2025 r.*, dalej jako: zapis przebiegu posiedzenie Komisji Finansów Publicznych (nr 214), s. 4). Poseł koreferent zwrócił uwagę, że: „Jeśli chodzi o Trybunał Konstytucyjny, możemy zauważyć istotny wzrost i z tego też względu Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie zaopiniowała przedłożony projekt budżetu, do którego to wniosku należy się przychylić” (wypowiedź posła Sławomira Ćwika, *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 214)*, s. 5). W ocenie posła koreferenta trudno jest również znaleźć uzasadnienie dla tak znacznego wzrostu wydatków Krajowej Rady Sądownictwa (*ibidem*).

W trakcie posiedzenia Komisji Finansów Publicznych, które odbyło się 20 listopada 2025 r. rozpatrzono projekt ustawy budżetowej na rok 2026 w zakresie części tekstowej oraz przeprowadzono głosowanie poprawek. Pomimo tego, że Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie zaopiniowała projekt ustawy budżetowej w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłoszono poprawek dotyczących wydatków tych instytucji. W konsekwencji treści załącznika nr 2 do projektu ustawy budżetowej w wersji zawartej w sprawozdaniu Komisji była tożsama z treścią projektu przedłożonego do Sejmu (zob. sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 (druk 1749), druk sejmowy nr 1999).

W trakcie drugiego czytania, które odbyło się w dniu 3 grudnia 2025 r., złożono wnioski o odrzucenie ustawy budżetowej w całości oraz zgłoszono 99 poprawek, z których większość dotyczyła rezerw celowych. Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu wniosku i poprawek na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2025 r., wniosła o odrzucenie wniosku o odrzucenie ustawy budżetowej w całości oraz o przyjęcie 7 i odrzucenie 92 poprawek. Poprawki, które znalazły poparcie Komisji polegały na przesunięciach wewnątrz budżetu bez wpływu na jego saldo (druk sejmowy nr 1999-A). Należy również podkreślić, że nie zgłoszono żadnych poprawek dotyczących części 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa.

Sejm przyjął ustawę budżetową na rok 2026 w dniu 5 grudnia 2025 r. Ponieważ w trakcie prac legislacyjnych Izby nie wprowadzono żadnych poprawek dotyczących wydatków zaplanowanych w załączniku nr 2 w odniesieniu do części 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa limity wydatków tych organów przyjęte zostały w kwotach tożsamych ze wskazanymi w przedłożonym do Sejmu projekcie.

wpietyło 05.03.2026

W dniu 9 grudnia 2025 r. uchwaloną przez Sejm ustawę budżetową na rok 2026 Marszałek Sejmu przekazał Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu. Zgodnie z art. 73 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2025 r. poz. 1251) Marszałek Senatu skierował ustawę budżetową do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz innych właściwych komisji. Komisja Praw Człowieka i Praworządności rozpatrzyła ustawę budżetową na rok 2026 m.in. w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny i 52. Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2026 r. W posiedzeniu Komisji uczestniczyły m.in. Przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa Dagmara Pawełczyk-Woicka wraz ze współpracowniczką oraz Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego Zofia Hoffman ze współpracowniczką.

W odniesieniu do budżetu Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości senatorów wzbudziła kwestia zatrudniania nowych pracowników merytorycznych oraz obsadzania stanowisk sędziowskich. Komisja przyjęła postulat dotyczący obniżenia limitu wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny o kwotę 3 milionów 685 tys. zł. Wskazano, że: „[t]o jest kwota, której Trybunał żąda na rzekomo zaległe wynagrodzenia” (wypowiedź senatora Adama Bodnara, Zapis stenograficzny posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności (nr 92) z dnia 11 grudnia 2025, dalej jako: Zapis posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności nr 92).

W zakresie budżetu Krajowej Rady Sądownictwa wątpliwości senatorów dotyczyły wydatków związanych z działalnością rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i jego zastępców. Wskazano, że niektórzy rzecznicy wykonują obecnie swoje zadania w Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga (*ibidem*). Pytania dotyczyły również zobowiązań Rady związanych z sytuacją, która miała miejsce w 2025 r. (zob. wypowiedź senatora Marka Komorowskiego, Zapis posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności nr 92). Wyjaśniając pierwszą z podniesionych kwestii Przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa wskazała co następuje: „Ten wydatek jest tu ujęty, ponieważ to Krajowa Rada Sądownictwa zobligowana jest... To biuro krajowej rady zobligowane jest ustawą, by zapewnić obsługę rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych. Ten budżet nie jest planowany pod konkretne nazwiska, czyli nie jest tu wymieniona Joanna Raczkowska, która jest nieuznawana przez Sąd Najwyższy, czyli sąd dyscyplinarny drugiej instancji... Sytuacja, która powstała, Panie Senatorze, również z uwagi na pana czynności, jest bardzo niekomfortowa. Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie z ustawą nie powinna zastanawiać się, którego rzecznika ma obsługiwać. To nie jest zadanie Krajowej Rady Sądownictwa. My mamy

Wpłynęło 05.03.2026

obsługiwać po prostu 1 rzecznika i jego 2 zastępców – nikogo więcej. Proszę państwa, powstała niesamowita sytuacja, że mamy 2 rzeczników na ten moment, zupełnie niepotrzebnie, bo kadencja jednego z rzeczników upływa bodajże w czerwcu, a zastępców w lipcu... No, powstała sytuacja bardzo niekomfortowa. W sądach dyscyplinarnych pierwszej instancji, które to sądy są złożone w całości z sędziów powołanych przez ministra sprawiedliwości, uznawany jest jeden rzecznik, a inny rzecznik jest uznawany w Sądzie Najwyższym. Przecież ja jako przewodnicząca Krajowej Rady Sądownictwa nie powinnam w ogóle mieć takich dylematów. Ponadto ustawa nie przewidywała żadnej możliwości odwołania rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych w trakcie kadencji” (wypowiedź Przewodniczącej Krajowej Rady Sądownictwa Dagmary Pawełczyk-Woickiej, Zapis posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności nr 92). Odnosząc się do drugiej kwestii Przewodnicząca Rady wskazała, że Rada nie będzie miała w 2026 r. zobowiązań wobec podmiotów zewnętrznych, z którymi ma zawarte umowy, natomiast pozostanie część niezapłaconych należności w kwocie ok. 1,5 mln zł w stosunku do członków rady (*ibidem*).

Komisja Praw Człowieka i Praworządności nie przyjęła żadnych postulatów dotyczących wydatków zaplanowanych w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa. Ostatecznie Komisja przyjęła opinię, w której wniosła o przyjęcie ustawy budżetowej na rok 2026 w częściach właściwych przedmiotowemu zakresowi jej działania bez poprawek. Jednocześnie Komisja przedstawia postulat zmniejszenia budżetu Trybunału Konstytucyjnego oraz Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i zwiększenia budżetu rzecznika praw obywatelskich.

Komisja Budżetu i Finansów Publicznych przyjęła stanowisko w sprawie ustawy budżetowej na rok 2026 na posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2025 r. Komisja wniosła o wprowadzenie 7 poprawek do ustawy. Wśród projektowanych poprawek znalazły się poprawki dotyczące kwot w załączniku nr 2 do ustawy w zakresie części 06. Trybunał Konstytucyjny oraz 52. Krajowa Rada Sądownictwa. W części 06. Trybunał Konstytucyjny projektowana zmiana polegała na zmniejszeniu w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa świadczeń na rzecz osób fizycznych o 3.694 tys. zł. Z kolei zmiana w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa polegała na zmniejszeniu w rozdziale 75104 – Krajowa Rada Sądownictwa wydatków bieżących jednostek budżetowych o 713 tys. zł (zob. sprawozdanie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (wraz z wnioskami mniejszości komisji) o uchwalonej przez Sejm w dniu 5 grudnia 2025 r. ustawie budżetowej na rok 2026 (zob. sprawozdanie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (wraz z wnioskami mniejszości

wysłany 09.03.2026

komisji) o uchwalonej przez Sejm w dniu 5 grudnia 2025 r. ustawie budżetowej na rok 2026, druk senacki nr 582 A).

Senat, po rozpatrzeniu ustawy na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2025 r., wprowadził do jej tekstu 10 poprawek. Poprawka nr 1 miała na celu zwiększenie wydatków majątkowych w rezerwie celowej „Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego” o 11 mln 213 tys. zł, kosztem zmniejszenia w części 06. Trybunał Konstytucyjny w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa świadczeń na rzecz osób fizycznych o 685 tys. zł, wydatków bieżących jednostek budżetowych o 5 mln 87 tys. zł, (w tym wynagrodzeń o 1 mln 467 tys. zł) oraz wydatków majątkowych o 300 tys. zł, a w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa w rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa świadczeń na rzecz osób fizycznych o 4.428 tys. zł oraz wydatków bieżących jednostek budżetowych o 713 tys. zł (w tym wynagrodzeń o 202 tys. zł). Celem poprawki nr 2 było przyznanie rezerwy celowej na realizację przygotowań do 26. Światowego Jamboree Skautowego Polska 2027, z kwotą dotacji i subwencji 3 mln zł, kosztem zmniejszenia o taką kwotę świadczeń na rzecz osób fizycznych w części 06. Trybunał Konstytucyjny w rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa. Poprawka nr 5 służyła zwiększeniu dotacji podmiotowej dla Polskiej Organizacji Turystycznej o 5 mln zł, kosztem zmniejszenia o taką kwotę wydatków majątkowych w części 13. Instytut Pamięi Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w rozdziale 75101. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, a także świadczeń na rzecz osób fizycznych w części 52. Krajowa Rada Sądownictwa w rozdziale 75104. Krajowa Rada Sądownictwa. Środki ze zwiększonej dotacji mają zostać przeznaczone na działania o charakterze wizerunkowym, których celem jest inspirowanie do odwiedzenia Polski.

Pismem z dnia 29 grudnia 2025 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego pan Bogdan Świączkowski zwrócił się do Marszałka Sejmu RP z wnioskiem dotyczącym poprawek Senatu w zakresie załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2026 część 06. Trybunał Konstytucyjny. W ocenie Prezesa Trybunału: „Przyjęte przez Senat poprawki do ustawy budżetowej uniemożliwią pełną wypłatę wynagrodzeń nowym sędziom. Brak tych środków nie pozwoli także na zapewnienie wszelkiej infrastruktury koniecznej do objęcia i pełnienia obowiązków sędziowskich. W pierwszej kolejności bowiem, Skarb Państwa zobligowany jest uregulować zobowiązania o charakterze wymagalnym. Nieodrzućenie poprawek Senatu pogłębi zatem trudną finansową sytuację Trybunału i znacząco ograniczy możliwość wykonywania zadań przez ten konstytucyjny organ państwa” (pismo z dnia 29 grudnia 2025 r.,

wptyugto 05.03.2026

sygn. P.001.28.2025, udostępnione Kancelarii Prezydenta RP w dniu 30 grudnia 2025, BPU.0701.1.2026). Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił również uwagę, że obowiązek wypłaty wynagrodzenia sędziom Trybunału wynika z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowi realizację gwarancji, o których mowa w art. 195 ust. 2 Konstytucji RP, zaś ustawa budżetowa nie może znosić ani modyfikować zobowiązań Skarbu Państwa, które wynikają z innych ustaw (*ibidem*).

Sejm, na posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2025 r. przyjął wszystkie poprawki Senatu i uchwalił ostateczny tekst ustawy. W konsekwencji przyjęcia poprawek dotyczących wydatków budżetowych w części 06. Trybunał Konstytucyjny limity wydatków w tej części zostały ustalone następująco: całkowita kwota wydatków – 67 373 tys. zł, wydatki zaplanowane w dziale 751. Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdziale 75102. Naczelne organy sądownictwa – 47 043 tys. zł, wydatki zaplanowane w dziale 753. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdziale 75312. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne – 19 430 tys. zł. Zgodnie z ekonomiczną klasyfikacją wydatków przyjęto następujące limity: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 19 634 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 46 879 tys. zł oraz wydatki majątkowe – 860 tys. zł. W toku prac parlamentarnych całkowita kwota wydatków zaplanowanych w części 06. Trybunał Konstytucyjny została zatem zmniejszona o 9 072 tys. zł.

Limit wydatków w części budżetowej 52. Krajowa Rada Sądownictwa został ustalony w kwocie 26 748 tys. zł, co oznacza zmniejszenie o 7 641 tys. zł w stosunku do wielkości przyjętej w przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2026. Uwzględniając ekonomiczne grupy wydatków ustalono następujące limity: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 5 710 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 20 653 tys. zł, wydatki majątkowe – 385 tys. zł.

**Ad. I) Zarzut niezgodności 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. 195 ust. 2 Konstytucji**

Zasadniczym celem sądownictwa konstytucyjnego jest ochrona Konstytucji oraz urzeczywistnienie norm, zasad i wartości konstytucyjnych (postanowienie TK z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt P5/07). W polskim systemie prawnym funkcje te sprawuje Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny jest centralnym, konstytucyjnym organem państwa wykonującym, w myśl art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP, władzę sądowniczą. Jednocześnie, jak wynika z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, organ ten nie sprawuje wymiaru

sprawiedliwości (nie wymierza sprawiedliwości), a zatem nie wkracza w sferę kompetencji sądów. Jak wskazuje się w nauce prawa, taka pozycja Trybunału Konstytucyjnego pośród innych organów sądowniczych, może być potencjalnie podstawą do kwestionowania sądowego charakteru tego organu (zob. więcej A. Mączyński, J. Podkowiak, *Komentarz do art. 188 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, op. cit., s. 1131). W doktrynie ugruntowany jest jednak pogląd, zgodnie z którym, Trybunał Konstytucyjny należy uznać za „sąd” w znaczeniu materialnym, gdyż spełnia on kryteria stawiane sądom przez ustawę zasadniczą oraz akty prawa międzynarodowego, m.in.: przysługuje mu typowa dla sądów niezależność; sędziowie wchodzący w jego skład są niezawisli; podejmuje rozstrzygnięcia w trybie typowym dla postępowań sądowych i w formach właściwych dla sądownictwa (*ibidem*). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny różni się zasadniczo od sądów główną funkcją, która została mu powierzona przez ustrojodawcę – jego podstawowym zadaniem, jest bowiem kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, a zatem rozstrzyganie, czy normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami rzędu wyższego, w tym zwłaszcza z Konstytucją RP (L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 410). Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny jest organem określanym mianem „sądu prawa” a nie „sądu faktów” i w istocie stanowi część władzy sądowniczej, choć nie jest organem wymiaru sprawiedliwości (Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 105).

W myśl art. 188 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny 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. Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania hierarchicznej zgodności norm została uregulowana również w innych przepisach Konstytucji. Niemniej, to art. 188 określa tę kompetencję od strony organu właściwego do wykonania określonej czynności konwencjonalnej, podczas gdy pozostałe regulacje normują powyższą materię od strony organu uprawnionego do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, op. cit., s. 1134). Konieczność zapewnienia środków finansowych umożliwiających funkcjonowanie i wykonywanie konstytucyjnych zadań przez ten organ powinna być zatem oceniana w świetle przepisu normującego

wpiętyło 05.03.2026

tę kompetencję z perspektywy samego Trybunału, który musi dysponować zapleczem osobowym i materialnym, niezbędnym do realizacji zadań.

W myśl art. 189 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Istotą sporu kompetencyjnego jest rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji stron tego sporu, przy czym kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie ogranicza się do rozstrzygania wyłącznie sporów o kompetencje ustanowione w Konstytucji (zob. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08). Rozstrzyganie sporów jest kompetencją odmienną rodzajowo od kontroli hierarchicznej zgodności norm, choć również wiąże się z oceną legalności działania organów państwa (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1168). Dopełnieniem art. 188 jest art. 192 Konstytucji RP, który określa podmioty uprawnione do występowania z wnioskiem o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego. Ponieważ jednak istota podnoszonych zastrzeżeń wobec przepisów ustawy budżetowej na rok 2026 r. dotyczy możliwości wykonywania wskazanej wyżej kompetencji w warunkach wynikających z przyznanego poziomu finansowania Trybunału Konstytucyjnego właściwym wzorcem kontroli jest art. 189 Konstytucji.

W praktyce działalność Trybunału w zakresie wykonywania art. 189 Konstytucji jest dużo bardziej ograniczona, niż wynikająca z art. 188. Podstawowym zadaniem Trybunału jest bez wątpienia kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, a więc rozstrzyganie o tym, czy normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami prawnymi wyższego rzędu (a zwłaszcza z Konstytucją), i w miarę potrzeby eliminowanie norm niezgodnych z systemem obowiązującego prawa (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 422). Poprzez fakt, że „eliminuje” on *de facto* przepisy niekonstytucyjnych ustaw z systemu obowiązującego prawa, Trybunał określany jest także terminem „negatywnego ustawodawcy”, co jest tylko częściowo zgodne z rzeczywistością. W praktyce bowiem organ ten często interpretuje (współtworzy) Konstytucję i ustawy (*ibidem*). Jest również rzeczą oczywistą, że na całokształt działalności Trybunału składa się zarówno działalność jako organu władzy publicznej pełniącego funkcję ochrony Konstytucji oraz urzeczywistnienia norm, zasad i wartości konstytucyjnych, jak i działalność organizacyjna i administracyjna służąca realizacji funkcji orzeczniczej.

Wyrażona w art. 10 Konstytucji zasada podziału władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie i każda z władz powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. akt

wpiętyło 05.03.2026

K 6/94). W przypadku Trybunału Konstytucyjnego owym istotnym atrybutem władzy jest kompetencja do rozstrzygania w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz kompetencja do rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Aby Trybunał mógł prawidłowo wykonywać powyższe konstytucyjne funkcje musi pozostawać w swej działalności niezależny od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Niezależność Trybunału wymaga, by ustawowe regulacje jego struktury i procedury, a także praktyka ich realizacji zapewniały mu rzeczywistą zdolność działania. Wskazana niezależność przejawia się przede wszystkim na płaszczyznach: konstytucyjnej regulacji kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, pozycji ustrojowej i statusu sędziów oraz charakteru i skutków jego orzeczeń (A. Mączyński, J. Podkowik, *op. cit.*, s. 1131). W świetle art. 10 Konstytucji relacja pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą opiera się jednak także na ich równowadze, co m.in. oznacza, że władze te muszą ze sobą współpracować (zob. orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93) oraz musi istnieć możliwość prowadzenia między nimi dialogu (wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „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. Mają jednak pewne znaczenie z punktu widzenia zachowania równowagi władz mającej na celu ich harmonijne współdziałanie” (wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05).

Art. 219 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Wyłączna kompetencja parlamentu do corocznego uchwalania ustawy budżetowej wynika stąd, że: „ten najważniejszy akt zarządzania finansowego jest traktowany jako akt zwierzchnictwa narodu – akt corocznie odnawianej umowy społecznej, konsumowania suwerenności finansowej w zakresie zarządzania dobrem wspólnym.” (T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawy ustawy budżetowej – nowe pytania czy nowe odpowiedzi na stare pytania*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc, Lublin 2008, s. 215). Z powyższych względów jest rzeczą oczywistą, że w toku prac parlamentarnych mogą być dokonywane zmiany projektu ustawy budżetowej w zakresie części budżetowych odpowiadających organom władzy sądowniczej. Zmiany te mogą również polegać na zmniejszeniu planowanych limitów wydatków. Niemniej wykorzystywanie tej kompetencji nie może prowadzić do oddziaływania

wpięty 05.03.2026

na wykonywanie funkcji orzeczniczych poprzez przydzielanie lub odmowę przydzielenia środków publicznych (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część...*, s. 5). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego taką sytuację należałoby ocenić jako naruszenie równowagi między władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą (zob. wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05).

Art. 195 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji. Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten jest wyłącznym źródłem 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. Podobieństwo to nie jest przypadkowe i stanowi konsekwencję przynależności Trybunału Konstytucyjnego do organów władzy sądowniczej i unifikacji wszystkich sędziów w państwie (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1291). Niezawisłość sędziowska, w tym niezawisłość sędziów Trybunału, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność od organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Co istotne, niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

Zasada niezawisłości sędziowskiej jest również ściśle powiązana z zasadą niezależności Trybunału Konstytucyjnego wynikającą z art 173 Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno innych organów władzy publicznej, jak i innych podmiotów (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa. Do czynników takich należy również zaliczyć odmowę przyznania ze scentralizowanych zasobów publicznych środków publicznych pochodzących niezbędnych do wykonywania funkcji orzeczniczych.

Art. 195 ust. 2 Konstytucji stanowi, że sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że kwestia

wpłynęło 05.03.2026

wynagradzania sędziów 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). Norma wyrażona w art. 195 ust. 2, podobnie jak norma wynikająca z art. 178 ust. 2 stanowi zatem szczególną gwarancję wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, co ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „Najważniejszym 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 TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12). Tezę, iż wynagrodzenia sędziowskie powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakkolwiek uznaniowość Trybunał Konstytucyjny wyraził również w wyroku z 8 listopada 2023 r., sygn. akt K/23.

Ustawa z dnia 30 listopada 2026 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422, z późn. zm., dalej jako: ustawa o statusie sędziów TK) rozwija postanowienia konstytucyjne określając zobiektywizowane zasady obliczania wynagrodzeń sędziowskich. Wynagrodzenia te ustalone są bowiem w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.). W myśl art. 16 ustawy o statusie sędziów TK wynagrodzenie zasadnicze sędziego Trybunału stanowi wielokrotność podstawy ustalenia tego wynagrodzenia, z zastosowaniem mnożnika 5,0. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedniego, przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Trybunału w dotychczasowej wysokości. Wynagrodzenie Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału odpowiada wynagrodzeniu zasadniczemu sędziego Trybunału powiększonemu o dodatek funkcyjny ustalany według podstawy, o której mowa w ust. 2, z zastosowaniem mnożnika, odpowiednio: 1,2 oraz 0,8. Zgodnie z treścią ustawy o statusie sędziów TK sędziom Trybunału

wpiętyło 05.03.2020

stale zamieszkałym poza m.st. Warszawą przysługuje ponadto bezpłatne zakwaterowanie w m.st. Warszawa oraz zwrot kosztów przejazdu i dodatek z tytułu rozłąki z rodziną na zasadach określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 26 ust. 2a ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1459, z późn. zm.).

Zarówno w doktrynie prawa finansowego jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego bezdyskusyjnie jest stanowisko, że ustawa budżetowa stanowi akt zarządzania gospodarką finansową państwa, nie będąc w zakresie treści planistycznych zbiorem norm prawnych o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, lecz zbiorem norm o konkretnym (kwotowym) charakterze i czasowym zakresie (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 21, zob. także. A. Bałaban, *Prawny charakter i funkcje ustawy budżetowej*, [w:] *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, red. G. Kryszewski, E. Zwierzchowski, „Temida”, Białystok 1996, s.76-84; T. Augustyniak-Górna, *Definicja legalna budżetu państwa*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 71-81; J. Oniszczyk, *Zasada odrębności materii ustawy budżetowej*, „Glosa” 1996, nr 4, s. 10-12; G. Kowalski, *Differentia specifica ustawy budżetowej według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2005, t. I, z. 1, s. 131; W. Nykiel, *Charakter prawny ustawy budżetowej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Czynić postęp w prawie: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Birucie Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, red. W. Robaczyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 477-487; G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 96). Powszechnie akceptowana jest również teza, iż zamieszczone w budżecie dochody i wydatki państwa nie stanowią samoistnej podstawy roszczeń osób trzecich względem Skarbu Państwa, ani Skarbu Państwa wobec tych osób, lecz są podstawą egzekwowania obowiązku ich wykonania przez władze, organy i inne struktury wewnętrzne państwa (zob. W. Nykiel, *Budżet a normy prawa podatkowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2021, t. CXVIII, s. 49; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex 2011, Komentarz do art. 109; C. Kosikowski, *Glosa do orzeczenia z 22 VI 1993, K 1/93*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 10, s. 110; E. Chojna-Duch, *Charakter prawny ustawy budżetowej (Uwagi na tle wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 7, s. 44). W świetle art. 219 ust. 1 Konstytucji budżet państwa jest zatem: „planem finansowym, któremu

wpięty 05.03.2026

Konstytucja, ze względu na jego znaczenie dla funkcjonowania państwa, nakazuje nadać formę ustawy” (postanowienie TK z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. akt K 16/06), a sama ustawa budżetowa ma charakter formalny i systemowo odrębny ponieważ jej treść materialną tworzą normy planowe, skonkretyzowane czasowo i kwotowo, a nie normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (zob. J. Głuchowski, *Uchwalania budżetu państwa*, Warszawa 1997, s. 28). Moc wiążąca zawartych w ustawach budżetowych norm planistycznych ma odmienny charakter od mocy obowiązującej innych ustaw. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że przewidziane w ustawie budżetowej treści planistyczne wiążą adresatów – wykonawców tego planu, upoważniając ich a zarazem zobowiązując do zarządzania finansowego. Zarządzanie to realizowane jest poprzez gromadzenie dochodów oraz dokonywanie wydatków zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w ustawie budżetowej (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny...*, s. 219). Pobieranie i gromadzenie dochodów musi być przy tym zgodne z odrębnymi ustawami co wprost wynika z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP. To oznacza, że ustawa budżetowa przesądza o dochodach w oparciu o istniejący stan prawny (zob. postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego także ustalając wydatki ustawa budżetowa „nie może znosić ani modyfikować tych zobowiązań państwa, które ciążą na nim i są konsekwencją obowiązywania innych ustaw, musi bowiem skutki finansowe z tych ustaw wynikające uwzględniać (zasada *rebus sic stantibus*)” (*ibidem*). Skoro konsekwencją formalnego charakteru ustawy budżetowej jest niezdolność tego aktu do modyfikowania prawa pozytywnego to oczywiste jest, że w zakresie wydatków prawnie zdeterminowanych zasadą działania ustawodawcy budżetowego jest wykonywanie unormowań zawartych w ustawach szczegółowych (zob. wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/06).

Termin wydatki prawnie zdeterminowane (sztywne) nie jest używany jednolicie w piśmiennictwie prawnofinansowym. Niemniej dominuje stanowisko, że wydatki sztywne budżetu państwa to synonim wydatków prawnie zdeterminowanych, czyli tej części wydatków publicznych, do których ponoszenia państwo jest zobowiązane na podstawie przepisów prawa krajowego lub międzynarodowego, a także umów lub wyroków sądowych (zob. E. Ruśkowski, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 4, s. 11; M. Ostrowski, *Problem wydatków sztywnych w budżecie państwa oraz zmieniającym się środowisku polskich finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 2, s. 69). Co istotne w kontekście podnoszonych w treści niniejszego wniosku zarzutów, tradycyjnie do tej kategorii wydatków zalicza się m.in. wydatki na urzędy

wytypujto 05.03.2026

naczelnym organów władzy państwowej (*ibidem*). W doktrynie prawa finansowego pojęcie wydatków prawnie zdeterminowanych używane jest również dla oznaczenia: „tej części środków finansowych pochodzących ze scentralizowanych zasobów publicznych, których wysokość, czas i tryb finansowania są tak określone, że wyłącza to całkowicie lub w znaczącej części swobodę decyzyjną (polityczną) organu władzy publicznej, upoważnionego do reprezentowania tego podmiotu publicznego w zakresie wykonywania suwerenności (samodzielności) finansowej w aspekcie polityki wydatkowej” (T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2007, s. 279).

Zasady obliczania i wypłacania kwot wynagrodzeń przysługującym sędziom Trybunału Konstytucyjnego zostały określone w przepisach ustawy o statusie sędziów TK, a zatem wydatki budżetowe na ten cel mają charakter wydatków prawnie zdeterminowanych (sztywnych). Oznacza to, że państwo jest obowiązane do ich ponoszenia a swoboda polityczna organu upoważnionego do decydowania o wydatkach państwa poprzez ich ustalenie w treści ustawy budżetowej jest w tym zakresie wyłączona. W sferze tzw. wydatków prawnie zdeterminowanych zasadą działania ustawodawcy budżetowego jest zatem wykonywanie unormowań zawartych w ustawach zwykłych (zob. wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01). Co do zasady odzyskanie suwerenności (samodzielności) wydatkowej może nastąpić tylko w drodze uchylecia lub zmiany przepisów, które je kreują (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja...*, s. 279). Niemniej, w przypadku wydatków na wynagrodzenia sędziów ta kompetencja organu władzy ustawodawczej również podlega ograniczeniu. Powyższa teza wynika stąd, że określony w akcie rangi ustawowej sposób określenia sposobu ustalania tych wynagrodzeń stanowi rozwinięcie postanowień art. 195 ust. 2 Konstytucji, a przepisy ustalające zobiektywizowane zasady obliczania wynagrodzeń sędziowskich stanowią warunek prawidłowego działania władzy sądowniczej, które z kolei jest warunkiem urzeczywistnienia rządów prawa (zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12).

Na tle powyższych uwag nie budzi wątpliwości twierdzenie, że kwota wydatków określonych w treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej musi być zaplanowana w takiej wysokości, która zapewnia wypłatę określonych ustawowo wynagrodzeń. Skoro zobowiązanie państwa do zapewnienia sędziom Trybunału Konstytucyjnego wynagrodzenia spełniającego określone warunki wynika wprost z art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej, to wynikające z ustawy

budżetowej skonkretyzowane upoważnienia a jednocześnie nakazy zarządzania przez finanse muszą temu zobowiązaniu odpowiadać. W przeciwnym wypadku ustawa budżetowa nie może być postrzegana jako rzeczywista podstawa prowadzenia gospodarki państwa lecz stanowi 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 TK przekroczyłby bowiem normę ustawy budżetowej. Funkcjonowanie takich norm musi być zatem oceniane jako godzące w spójność systemu prawnego, jak również sprzeczne z celami samego prawa wynikającymi z jego natury i określonymi przez wewnętrzną moralność prawa.

Zasady klasyfikacji budżetowej znajdujące wyraz w konstrukcji załącznika nr 2 do ustawy budżetowej przesadzają o tym, że kategoria wydatków na wynagrodzenia osobowe, w tym na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie jest wyodrębniona w płaszczyźnie ustawowej. Sprzeczność ustawy budżetowej w zakresie obejmującym wydatki Trybunału Konstytucyjnego z art. 195 ust. 2 Konstytucji musi być zatem oceniana z perspektywy całkowitej kwoty wydatków zaplanowanych w części 06. Trybunał Konstytucyjny, z uwzględnieniem możliwości dokonywania przez dysponentów części budżetowych przeniesień planowanych wydatków.

Przedstawione wyżej tezy znalazły potwierdzenie w treści uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25 (OTK-A 2025 poz. 51). W powołanym wyroku Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją RP 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 przepis ten ustalał 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 ograniczał możliwość wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego konstytucyjnie określonych zadań. Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie Trybunał podniósł, że: „[t]o, 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” (wyrok TK z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25).

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do kwestii uwzględnienia w budżecie państwa wydatków prawnie zdeterminowanych. Trybunał stwierdził: „[z]godnie 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” (*ibidem*).

Trybunał wskazał również na ograniczenia swobody ustawodawcy w ramach procedury budżetowej wynikające z zasady podziału i równoważenia się władz, a także przepisów Konstytucji określających obowiązki organów konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[o]graniczenia 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.

wycięto 05.03.2026

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” (*ibidem*).

Zmniejszenie w toku prac parlamentarnych limitu wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny o kwotę 9 072 tys. zł oznacza, że wskazane wyżej „warunki brzegowe” nie zostały spełnione. W ocenie przedstawicieli Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji zmniejszenia wydatków bieżących o kwotę 5 087 tys. zł problematyczną może się okazać realizacja treści zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nr 7 z dnia 20 września 2024 r. w zakresie zapłaty należności wynikających z umów najmu dla sędziów posiadających miejsce stałego zamieszkania poza m.st. Warszawa oraz dojazdów sędziów do Trybunału. Średnioroczny koszt najmu jednego mieszkania to kwota 65 525 zł. Mając zatem na uwadze możliwość powołania nowych sędziów, przy założeniu, że będzie 13 sędziów nieposiadających miejsca zamieszkania w Warszawie, koszt ten wyniesie ok. 852 tys. zł. Koszt zakupu kart sieciowych to ok. 15 800 zł, wydatki związane z rozliczeniem kosztów dojazdów pojazdami prywatnymi do celów służbowych to ok. 970 tys. zł, koszt przelotów samolotami wynosi ok. 19 tys. zł, co oznacza, że łączne koszty związane z transportem mogą wynieść ok. 132 tys. zł. Przedstawiciele Trybunału zwracają również uwagę na brak możliwości zrealizowania lub konieczności ograniczenia wydatków związanych z: (1) konferencją z okazji 40-lecia Trybunału Konstytucyjnego (1 500 tys. zł); (2) podróżami służbowymi oraz wyjazdami na konferencje, w szczególności międzynarodowe, dla sędziów i pracowników Trybunału; (3) korzystaniem ze szkoleń, zlecaniem specjalistycznych opinii i ekspertyz, w tym na potrzeby orzecznicze; (4) zakupami materiałów i wyposażenia, m.in. komputerów, drukarek, telefonów służbowych i podobnych (ok. 100 tys. zł); (5) wyposażeniem nowych mieszkań i miejsc pracy (ok. 50 tys. zł); (6) zakupem bieżących usług informatycznych dotyczących wsparcia i rozbudowy istniejących systemów sieciowych (ok. 100 tys. zł); (7) zakupem środków spożywczych i usług cateringowych. W ocenie służb finansowych Trybunału konieczna będzie również zmiana zakresu umów na monitoring mediów oraz otrzymywania depeszy prasowych z PAP w czasie rzeczywistym. Łączny koszt umów, które mają służyć należytemu informowaniu sędziów o stanie wydarzeń na świecie i w kraju wynosi ok. 300 tys. zł.

W zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych zmniejszenie limitu wydatków o 3 685 tys. zł będzie oznaczać brak możliwości zatrudnienia asystentów w planowanej liczbie 10 osób (środki te będzie trzeba przeznaczyć na uregulowanie zobowiązań wobec sędziów

wzięty 05.03.2026

za 2025 r.), jak również brak możliwości uregulowania zaległych zobowiązań z tytułu wynagrodzeń sędziów za 2025 r. (w łącznej kwocie 2 603 152, 14 tys. zł). Jeżeli zaległości zostaną wypłacone ze środków przyznanych na wynagrodzenia dla sędziów w roku 2026 zabraknie pieniędzy na wynagrodzenia dla nowo powołanych sędziów. Budżet Trybunału na rok 2026 przewiduje bowiem wynagrodzenia dla 15 sędziów na 12 miesięcy oraz 10 etatów dla asystentów. W ocenie służb finansowych Trybunału zmniejszenie limitu wydatków w części 06. Trybunał Konstytucyjny będzie również skutkować koniecznością przesunięć środków budżetowych z innych paragrafów, w tym zmniejszeniem zakresu planowanych robót budowlanych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych.

**Ad. II) Zarzut niezgodności art. 1 ust. 2 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa z art. 10, art. 179 i art. 186 Konstytucji**

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym, którego status został określony w art. 186–187 Konstytucji. W doktrynie przyjmuje się, że powołanie szczególnego organu państwowego, reprezentującego władzę sądowniczą jest ważną gwarancją niezależności sądownictwa. Organ taki ma bowiem równoważyć kompetencje, które tradycyjnie przysługują władzy wykonawczej (np. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, „Przegląd Sądowy” 1994, z. 5, s. 13-18). Jakkolwiek charakter ustrojowy Krajowej Rady Sądownictwa jest rozbieżnie oceniany w doktrynie i w judykaturze, bezspornie wskazuje się, iż jest to odrębny konstytucyjny kolegialny organ państwa (np. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 514). Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażane jest stanowisko, że Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwa, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (np. wyroki z 15 grudnia 1999 r. sygn. akt P 6/99, 18 lipca 2007 r. sygn. akt K 25/07, 28 listopada 2007 r. sygn. akt K 39/07, 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt K 40/07 czy 24 maja 2008 r. sygn. akt SK 57/06). Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto w wyroku w sprawie o sygn. akt K 12/18, iż: „KRS 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 nr A/2017, poz. 48)”.

W myśl art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Oznacza to, iż Krajowa Rada Sądownictwa ma za zadanie czuwać nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie

wytłum. 05.03.2026

prawnym, w związku z czym musi mieć zapewniony udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się naruszeń powyższych wartości. Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 5/17, iż niezależność sądów i niezawisłość sędziów mają charakter funkcjonalny – są gwarancją umożliwiającą władzy sądowniczej realizowanie celów jej wyodrębnienia. Wartości te są więc ściśle związane z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że zadaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest gwarantowanie realizacji zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji, w szczególności w zakresie urzeczywistniania tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej.

Artykuł 179 Konstytucji określa, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Przepis ten ukształtował powoływanie sędziów w Polsce jako prezydencką prerogatywę, co oznacza, że akt powołania przez Prezydenta RP nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i w konsekwencji pozostawia Prezydentowi RP dużą samodzielność w dokonywaniu nominacji. Niemniej wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie określonej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest nieodzownym elementem służącym zapoczątkowaniu tej procedury (zob. m.in. wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09). W doktrynie podkreśla się, że: „[w]niosek Krajowej Rady Sądownictwa jest nie tylko konieczny, lecz także ma charakter konstytutywny, ponieważ dopiero wystąpienie z nim do Prezydenta uruchamia jego kompetencję do powołania danej osoby na urząd sędziego. [...] rozwiązanie to jest wyrazem założenia, że przy powołaniu na urząd sędziego niezbędne jest współdziałanie dwóch konstytucyjnych organów, z których żaden odrębnie nie może spowodować, aby określona osoba została powołana na urząd sędziego” (K. Weitz, *Komentarz do art. 179 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, Tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1043).

Nadanie Krajowej Radzie Sądownictwa statusu odrębnego konstytucyjnego organu państwa oraz powierzenie temu organowi funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oznacza zobowiązanie państwa do zapewnienia temu organowi takiej części środków finansowych pochodzących ze scentralizowanych zasobów publicznych, która jest niezbędna dla realizacji powyższej 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

wptyyjo 05.03.2026

nie może niweczyć możliwości realizacji funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Należy również zauważyć, że w świetle ustawy o KRS członkom Rady przysługują określone świadczenia. Wysokość tych świadczeń jest ściśle ustalona co oznacza, że wydatki na ich pokrycie stanowią wydatki prawnie zdeterminowane. Zgodnie z art. 26 ustawy o KRS Członkowie Rady w związku z pełnieniem obowiązków w Radzie otrzymują diety za każdy dzień udziału w posiedzeniach plenarnych i innych pracach Rady oraz zwrot kosztów podróży i zakwaterowania. Diety obliczane są 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, z późn. zm.). Z kolei zwrot kosztów podróży ustalany jest zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), według zasad obowiązujących przy podróżach służbowych na obszarze kraju. Ustawa o KRS stanowi nadto, że organ zapewnia warunki działania rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów wojskowych (art. 27 ust. 1 ustawy o KRS).

Jak już zaznaczono, w wyniku przyjęcia poprawek Senatu, limit wydatków w części budżetowej 52. Krajowa Rada Sądownictwa został ustalony w kwocie 26 748 tys. zł, co oznacza zmniejszenie o 7 641 tys. zł w stosunku do wielkości przyjętej w przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na rok 2026, w tym o 202 tys. zł na wynagrodzenia osobowe pracowników Biura KRS.

W ocenie przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa, które zostały w sposób szczegółowo przedstawione w poprzednich częściach uzasadnienia, autoryzacja wydatków w ustalonych kwotach nie pozwoli na realizację konstytucyjnych i ustawowych zadań tego organu.

W tym miejscu zasadne jest wskazanie, że w roku 2025 zmniejszono plan finansowy KRS o 23,26%, w tym ograniczono niemalże do zera środki przeznaczone na wypłatę diet, zwrot kosztów podróży i noclegów dla członków Krajowej Rady Sądownictwa, należnych w oparciu o art. 26 ustawy o KRS. Aby zapewnić funkcjonowanie Rady, Przewodnicząca KRS podjęła szereg decyzji prowadzących do oszczędności i rezygnacji z zakupu wyposażenia i zlecenia usług, nie wypłacono wszystkich diet dla członków Rady za wykonywanie zadań zgodnie z art. 26 o KRS, tym samym są to wydatki przeniesione i zaplanowane na rok 2026.

Ponowne zmniejszenie planu finansowego KRS w roku 2026 spowoduje ograniczenia obejmujące:

wytypowano 05.03.2026

- zakup sprzętu informatycznego niezbędnego z uwagi na zakończenie wsparcia i ochrony dotychczasowego kilkuletniego sprzętu, co jest zadaniem niezbędnym z uwagi na ochronę bezpieczeństwa informatycznego, mając na uwadze także cyberbezpieczeństwo (w roku 2025 zrezygnowano całkowicie z zakupu sprzętu informatycznego);
- aktualizację oprogramowania, która w znacznej części została wstrzymana w 2025 roku ( w tym dotyczącego obsługi procesu nominacyjnego) ;
- zakup łańcuchów sędziowskich wręczanych asesorum podczas nominacji (w roku 2025 zakupiono minimalną ilość);
- kompleksowy serwis taboru samochodowego niezbędny ze względu na długi okres eksploatacji, w celu bezpieczeństwa kierowcy, osób transportowanych oraz innych użytkowników dróg; ze względu na oszczędności zrezygnowano z zakupu nowego samochodu, a naprawy ograniczono do niezbędnego minimum;
- archiwizację dokumentacji, wstrzymaną także w roku 2025;
- uregulowanie zobowiązań z roku 2025 wobec członków Rady oraz bieżące wypłaty za czynności wykonywane w 2026 roku, a wynikające wprost z przepisów obowiązującego prawa.

Kwota 202 tys. zł (zmniejszenie w 2026 r.) w zakresie wynagrodzeń osobowych pracowników Biura KRS przeznaczona była na wypłatę zwiększonej ilości odpraw emerytalnych, wzrost wysługi lat części pracowników i przede wszystkim nowe naliczenie wysokości wysługi lat, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych z uwagi na zmianę Kodeksu Pracy wprowadzającą zaliczenie do stażu pracy okresów prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności, jak również wykonywania zlecenia lub świadczenia usług, wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej oraz okresy pozostawania osobą współpracującą z tymi osobami albo pozostawania przez osobę fizyczną członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej czy pozostawania członkiem spółdzielczych kółek rolniczych. Kwota 202 tys. zł wynika wprost z obowiązków pracodawcy wobec pracowników określonych w Kodeksie Pracy. Zmniejszenie planu finansowego KRS w tym zakresie wywoła naruszenie podstawowych dóbr pracowniczych wynikających z Kodeksu Pracy.

Należy również zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 2/25 orzekł, że art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 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. W ocenie Trybunału: „[u]czynienie 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” (wyrok TK z dnia 6 maja 2025 r., sygn. akt K 2/25).

**Ad. III) Zarzut niezgodności art. 1 ust. 2 oraz ust. 5 ustawy budżetowej oraz art. 75 ust. 1 w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych z art. 216 ust. 5 w związku z art. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji**

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2026 ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 2, łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości 918 940 000 tys. zł. Natomiast zgodnie z ust. 5 deficyt budżetu państwa ustala się na dzień 31 grudnia 2026 r. na kwotę nie większą niż 271 740 000 tys. zł.

W tym miejscu należy wskazać, że kwota wydatków, blisko 919 mld zł, nie obejmuje kluczowych wydatków realizowanych przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej również BGK).

Przepis art. 1 ust. 5 pełni podwójną rolę: limitującą, gdyż ogranicza poziom deficytu budżetu w ramach budżetu centralnego oraz autoryzacyjną, ponieważ stanowi podstawę dla Ministra Finansów do emisji Skarbowych Papierów Wartościowych (SPW) w celu sfinansowania deficytu. Przepis ten niejako „autoryzuje” zaciągnięcie 271,7 mld zł nowego długu w sytuacji, gdy rzeczywisty państwowy dług publiczny, który powinien objąć również fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego przekracza już 60% produktu krajowego brutto (dalej również PKB). W przypadku, w którym dług „ukryty” w funduszach utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK zostanie zaliczony do państwowego długu publicznego, uchwalenie deficytu w wysokości określonej w tym przepisie narusza art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Take ujęcie powyższych przepisów znajduje się w ścisłym związku z regulacją 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 „ustawa o finansach publicznych”).

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych państwowy dług publiczny (dalej również PDP) obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
  - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych;
  - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Jak podnosi się w doktrynie prawa, pojęcie państwowego długu publicznego jest jednym z istotniejszych, zarówno w nauce, jak i praktyce finansów publicznych. Na problematykę tę składa się szereg aspektów ekonomicznych, prawnych i politycznych. W ujęciu ekonomicznym najczęściej jest on określany jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągnięcia pożyczek. Jest on również definiowany jako łączne finansowe zobowiązania jednostek sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia, zdarzeń prawnofinansowych,

wpietygo 05.03.2026

a przede wszystkim – niedoborów powstających w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach; zobowiązania te powinny uwzględniać ich konsolidację, czyli eliminację wzajemnych przepływów finansowych między nimi. Zobowiązania są złożone ze świadczenia głównego i przyrostu wynikającego z oprocentowania lub indeksacji (np. w stosunku do wielkości inflacji) (zob. K. Święch-Kujawska [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021, art. 72.). W piśmiennictwie wskazuję się, że ustrojodawca nie definiuje pojęcia „państwowy dług publiczny” i „produkt krajowy brutto”. Zalicza jedynie do materii ustawowej zasady obliczania ich wartości. Tym samym to ustawodawca wypełnia treścią konstytucyjną regułę fiskalną, co negatywnie wpływa na jej wiarygodność. Limit zadłużenia wynikający z ustawy zasadniczej może być zmieniony chociażby przez modyfikację przedmiotowego lub podmiotowego zakresu pojęcia „państwowy dług publiczny” (zob. P. Panfil [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, art. 72.).

Od strony podmiotowej przepis art. 72 ust. 1 obejmuje sektor finansów publicznych, natomiast od strony przedmiotowej wskazuje zakres zobowiązań sektora finansów publicznych zaliczanych do państwowego długu publicznego i czyni to w sposób zamknięty.

W literaturze podkreśla się, że tytuły dłużne zaliczane w tym przepisie do państwowego długu publicznego zostały określone bardzo wąsko (zob. W. Gonet, *Problematyka kwoty długu publicznego w kontekście zobowiązań pozabudżetowych*, FK 2010/10, s. 5., za K. Święch-Kujawska, op. cit.) mimo, że ma on niezwykle istotne znaczenie dla ustalania rozmiarów państwowego długu publicznego (zob. C. Kosikowski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011, art. 72).

Użyte w przepisie art. 72 ust. 1, wyznaczające stronę podmiotową, pojęcie „zobowiązania sektora finansów publicznych” interpretuje się powszechnie jako „zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych” uzasadniając brak użycia, na poziomie ustawowym, wyrażenia „jednostek” – skrótem myślowym ustawodawcy (zob. P. Panfil, op.cit.). Jednostki sektora finansów publicznych zostały wymienione w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;