



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 22 lipca 2015 r.

VII.510.29.2015.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877) w zakresie dotyczącym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sądów i trybunałów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) z art. 2, art. 173 i art. 210 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 219 ust. 2 Konstytucji RP zasady i tryb opracowania budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa. Zasady i tryb stanowienia budżetu państwa musi więc określać ustawa. W aktualnym porządku prawnym czyni to ustawa z dnia 27 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). W myśl art. 139 ust. 1 tej ustawy Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem. Natomiast z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, 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, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

Art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wymienia organy państwa, które posiadają autonomię budżetową. Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki tych organów. Zarówno Minister Finansów jak też i Rada Ministrów nie mają więc uprawnienia do modyfikowania projektowanych przez te organy dochodów i wydatków. Zwraca się uwagę, (L. Lipiec-Warzecha, „Ustawa o

finansach publicznych. Komentarz”, ABC 2011, komentarz do art. 139 ustawy o finansach publicznych), że „instytucje wymienione w art. 139 ust. 2 są niezależne od władzy wykonawczej, a projekty ich planów finansowych są włączane przez Ministra Finansów do preliminarza (włączenie projektów bez negocjacji). (...) Ani Minister Finansów, ani Rada Ministrów, nie są organami uprawnionymi do modyfikowania projektów planów dochodów i wydatków wymienionych instytucji, zmian w powyższym zakresie dokonać może jedynie Sejm bądź z własnej inicjatywy, bądź Rady Ministrów lub Ministra Finansów.”

Zwrócić jednak trzeba uwagę, że ustawodawca w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych autonomię budżetową przyznał niejednorodnej kategorii podmiotów. Część tych podmiotów stanowią konstytucyjne organy państwa, część należy do organów pozakonstytucyjnych. Wśród organów konstytucyjnych można zaś wyróżnić także te, którym Konstytucja RP wprost przyznaje niezależność od innych organów państwowych i takie, które nie zostały wyraźnie opisane przez ustrojodawcę jako organy niezależne od innych władz (choć niewątpliwie taką zasadę niezależności można co najmniej w niektórych przypadkach wyinterpretować z Konstytucji).

Zasada niezależności sądów i Trybunału Konstytucyjnego wynika wprost z treści art. 173 Konstytucji RP. Stanowi on, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Również z art. 210 Konstytucji RP wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem, na zasadach określonych w ustawie. Dalsze rozważania dotyczące sfery autonomii budżetowej zostaną więc

ograniczone wyłącznie do tych organów, gdyż - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – nie ulega wątpliwości, że w tym przypadku zasada ta ma nie tylko rangę ustawową wynikającą z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, lecz także rangę konstytucyjną, będąc pochodną zasady niezależności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zasada autonomii budżetowej sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich od kilku lat jest jednak naruszana poprzez tzw. ustawy okołobudżetowe uchwalane w wyniku inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Świadczy o tym treść art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707), art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456), art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1645). Świadczy o tym również treść objętego niniejszym wnioskiem art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877), zgodnie z którą wielkość wynagrodzeń, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), nie może przekroczyć w roku 2015 wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 162) albo wynikających z planów finansowych na rok 2014, w przypadku gdy nie są one ujmowane w ustawie budżetowej, z zastrzeżeniem ust. 9, w następujących jednostkach sektora finansów publicznych: urządach organów władzy

państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli – w zakresie awansu zawodowego – zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy oraz wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i referendarzy sądowych, oraz wynagrodzeń posłów i senatorów, a także innych wynagrodzeń wypłacanych w związku z zakończeniem dotychczasowej kadencji Sejmu i Senatu.

Powyższe potwierdza uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw z w związku z realizacją ustawy budżetowej (druk sejmowy nr 2854). Wynika z niego, że „rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (...) jest ściśle związany z rządowym projektem ustawy budżetowej na rok 2015. Regulacje przedmiotowego projektu ustawy mają charakter komplementarny i dopełniający do przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 3 września 2014 r. projektu ustawy budżetowej na rok 2015.”

Przedstawiona powyżej praktyka polegająca w istocie na obchodzeniu przez Radę Ministrów art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poprzez kierowanie do parlamentu ustaw okołobudżetowych nie ma charakteru incydentalnego, lecz stanowi już stały i trwały element procedury uchwalania budżetów jednostek wymienionych w tym przepisie. Po uchwaleniu ustawy okołobudżetowej prace nad projektami budżetów poszczególnych jednostek budżetowych mają zaś na celu jedynie dostosowanie tych budżetów do wymogów ustawy okołobudżetowej. Dyskusja parlamentarna o rzeczywistych potrzebach budżetowych poszczególnych organów staje się więc bezprzedmiotowa. Jednakże w stosunku do organów, których autonomia budżetowa jest

bezpośrednią konsekwencją przyznanej im przez Konstytucję niezależności od innych władz i organów państwowych, obejście art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oznacza w rzeczywistości naruszenie konstytucyjnej zasady ich niezależności.

Sama powtarzalna od lat praktyka polegająca na podejmowaniu inicjatywy ustawodawczej dotyczącej bezpośrednio budżetu państwa poza procedurą opisaną w ustawie o finansach publicznych musi budzić wątpliwości. Z art. 219 ust. 2 Konstytucji RP wynika bowiem, że zasady i tryb opracowania budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa. Art. 219 ust. 2 Konstytucji RP trzeba więc rozumieć w ten sposób, że zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa reguluje szczególna ustawa, te zasady i tryb są zaś odmienne niż w przypadku procedury opracowywania projektów innych ustaw. Jeśli więc, jak deklaruje sam projektodawca, projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej miał charakter „komplementarny i dopełniający” względem budżetu państwa, to powinien on podlegać rygorom ustawy o której mowa w art. 219 ust. 2 Konstytucji RP, a nie ogólnej procedurze opracowywania projektów ustaw.

Rada Ministrów będąca organem władzy wykonawczej posiada niewątpliwie silną pozycję ustrojową w zakresie prowadzenia gospodarki budżetowej. Świadczy o tym art. 221 Konstytucji RP przyznający Radzie Ministrów wyłączność inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, a także art. 220 ust. 1 Konstytucji RP wprowadzający zakaz zwiększania przez Sejm deficytu budżetowego w stosunku do przewidzianego w projekcie ustawy budżetowej. Ponadto Rada Ministrów stosownie do

art. 146 ust. 4 pkt 6, art. 219 ust. 4 i art. 226 Konstytucji RP kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz prowadzi gospodarkę finansową państwa. Stąd też, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r. (sygn. akt Kp 2/05, OTK z 2005 r. Nr 10/A, poz. 114) zasady współdziałania władzy wykonawczej i władzy sądowniczej muszą uwzględniać przewagę kompetencji tej pierwszej w zakresie prowadzenia gospodarki budżetowej, ale pod warunkiem, że przesłanki ingerencji w proces wydatkowania przez jednostki organizacyjne władzy sądowniczej nie zagrażą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także nie zniweczą konstytucyjnego prawa do sądu.

W zakresie dotyczącym sądów i trybunałów, Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyroku z dnia 9 listopada 2005 r. (sygn. akt Kp 2/05) dokonał analizy art. 173 Konstytucji RP gwarantującego nie tylko odrębność, lecz także niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Według Trybunału Konstytucyjnego „zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej (organom, które ją sprawują), lecz realizacji konstytucyjnego prawa do sądu opartego na art. 45 Konstytucji. Przybliżając pojęcie <<odrębności>> pozycji władzy sądowniczej w zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz wykonywania tej ustawy, a co za tym idzie i kontroli jej wykonywania, należy wskazać, że istnienie jej jest konieczne, choć zakres i treść nie są, co do swej istoty, przesądzone. Konstytucja daje władzy ustawodawczej, w tym zakresie, znaczną swobodę. Istnieją jednak granice tej swobody. Z jednej strony warunkiem granicznym jest zapewnienie jedności systemu finansów publicznych wymaganej postanowieniami Konstytucji oraz nienaruszalność obowiązków i uprawnień Rady Ministrów jako jedyne go organu powołanego do

prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie ustawy budżetowej. Z drugiej strony warunkiem jest to, by pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej. Stąd też odrębność władzy sądowniczej ma charakter ograniczony i względny. Zawsze jednak jest ona niezbędna w tym zakresie, w jakim wymaga zagwarantowania niezależnego, a zarazem sprawnego sprawowania funkcji orzeczniczych. Art. 173 Konstytucji ma zatem (...) takie znaczenie, że nakazuje władzy wykonawczej, przy podejmowaniu wszelkich działań prawnych i faktycznych niezbędnych dla oceny prowadzenia gospodarki finansowej państwa w trakcie wykonywania budżetu, by uwzględniała odrębność pozycji jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej w zakresie, jaki niezbędny jest dla tej władzy do niezależnego sprawowania jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji.”

Niezależność sądów ma więc służyć rzeczywistej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), z kolei niezależność Trybunału Konstytucyjnego służy realizacji jego konstytucyjnych zadań określonych art. 188 Konstytucji RP. Natomiast niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich od innych organów państwowych ma umożliwić wykonanie jego konstytucyjnego zadania w postaci stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP).

W zakresie objętym wnioskiem pozycja jednostek organizacyjnych sądów, Trybunału Konstytucyjnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich została w istocie zrównana z pozycją innych organów i jednostek podległych władzy wykonawczej. Po pierwsze władza wykonawcza uznała, że niezależnie od treści przyjętego przez siebie

projektu ustawy budżetowej, posiada pełną swobodę inicjatywy ustawodawczej mającej na celu określenie wielkości wynagrodzeń w takich jednostkach jak sądy i trybunały oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Oceny tej nie zmienia fakt, że z tej regulacji zostały wyłączone wynagrodzenia sędziów. Po drugie, korzystając z tak rozumianej przez siebie swobody, władza wykonawcza przyjmując projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, zrównała pozycję sądów i trybunałów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich z pozycją innych urzędów władzy wykonawczej. Przyjęła w ten sposób, że są to jednostki podległe władzy wykonawczej, skoro nawet bez przeprowadzenia formalnych konsultacji (o czym będzie jeszcze mowa poniżej) mogą one zostać objęte projektem ustawy o budżecie.

Automatyczne, bezrefleksyjne (bo nie uwzględniające skutków, jakie niosą w tym zakresie podejmowane kroki prawodawcze) i niepoprzedzone żadnymi konsultacjami włączenie sądów i trybunałów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich do podmiotów objętych tzw. ustawami o budżecie narusza ich zasadę niezależności. Nie sposób bowiem uznać, że realizuje konstytucyjną zasadę niezależności od innych organów państwowych procedura legislacyjna, w której toku organ władzy wykonawczej podejmuje kluczowe decyzje dotyczące finansów jednostek określanych jako niezależne, nie podejmując równocześnie jakiegokolwiek dialogu z tymi jednostkami na temat ich potrzeb budżetowych.

W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich jego ogólne potrzeby budżetowe w związku z pracami nad budżetem na rok 2015 zostały przedstawione w piśmie z dnia 17

czerwca 2014 r. (RPO.3110.1.2014) skierowanym do Ministra Finansów. Pismo to nie spotkało się jednak z jakąkolwiek reakcją Ministra Finansów.

Skutki, do jakich prowadzi tego typu legislacja można prześledzić na przykładzie Rzecznika Praw Obywatelskich. W przypadku Rzecznika takie działania prowadzą do ograniczenia wykonywania jego konstytucyjnych zadań. W ramach tych zadań w ostatnich latach Rzecznikowi Praw Obywatelskich zostały przekazane do wykonania nowe obowiązki polegające na:

- 1) wykonywaniu funkcji organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania – Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192),
- 2) realizacji zasady równego traktowania zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700),
- 3) monitorowania wdrożenia Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169),
- 4) monitorowania niewłaściwych działań Policji i innych służb.

Wymienione powyżej nowe zadania Rzecznika Praw Obywatelskich nie uzyskały dotychczas dostatecznego wsparcia finansowego właśnie z uwagi na obejmowanie Rzecznika kolejnymi ustawami o budżecie.

Dla przykładu zgodnie z art. 19 lit. a Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania krajowy mechanizm prewencji (a więc w tym przypadku Rzecznik) ma dokonywać regularnego sprawdzenia sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań. W 2013 r. zostały w ramach krajowego mechanizmu prewencji przeprowadzone 124 wizytacje prewencyjne, w 2014 r. zaś 122 wizytacje, podczas gdy miejsc pozbawienia wolności podlegających wizytacjom jest 1826. W praktyce oznacza to, że przy utrzymaniu dotychczasowej intensywności wizytacji dane miejsce pozbawienia wolności zostanie objęte wizytacją raz na 15 lat. Intensywność wizytacji (która uzależniona jest przede wszystkim od możliwości budżetowych) nie spełnia więc warunku regularności określonego w art. 19 lit. a Protokołu fakultatywnego. Z art. 18 ust. 3 tego Protokołu wynika zaś, że Państwa Strony podejmują się udostępnić niezbędne środki dla działania krajowych mechanizmów prewencji. Nie mogą być to w związku z tym jakiegokolwiek środki, lecz środki niezbędne do regularnego sprawdzania miejsc pozbawienia wolności. To zobowiązanie, które wzięło na siebie Państwo Polskie podpisując umowę międzynarodową, nie jest dotrzymywane. Potwierdza to Raport z wizyty Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) przeprowadzonej w Polsce w dniach 5-17 czerwca 2013 r. (Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 5 to 17 June 2013, s. 8-9, <http://cpt.coe.int/documents/pol/2014-21-inf-eng.pdf>). W Raporcie tym stwierdza się, że pomimo pozytywnych trendów i niewątpliwego

zaangażowania personelu polskiego KMP, z ustaleń delegacji dokonywanych w trakcie wizytacji wynika jasno, że do skutecznego wykonywania roli krajowego mechanizmu monitorującego miejsca pozbawienia wolności, zdolnego do przeprowadzania częstych i niezapowiedzianych wizytacji we wszystkich typach takich miejsc w skali kraju konieczne jest dalsze zwiększenie zasobów (tak ludzkich, jak i finansowych) polskiego KMP. W przypadku większości jednostek wizytowanych przez CPT, ostatnia ich wizytacja przez KMP miała miejsca kilka lat wcześniej, ponadto regułą było, że nie miała ona charakteru wyczerpującego. CPT zalecił więc podjęcie kroków w celu zwiększenia zasobów oddawanych do dyspozycji KMP zgodnie z tymi uwagami.

Również według Europejskiej Komisji Przeciwdziałania Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Poland subject to interim follow-up, 20.03.2013, s. 5-6, <http://www.coe.int/t/dhhl/monitoring/ecri/Country-by-country/Poland/POL-IFU-IV-2013-023-ENG.pdf>) środki osobowe oraz finansowe przyznane Rzecznikowi na realizację zadań z zakresu równego traktowania są niewystarczające. Podobne stanowisko prezentuje Komitet do spraw wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW, Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Poland, 7.11.2014, <http://tbinternet.ohchr.org/layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%FPOL%FCO%2F7-8&Lang=en>). Także zalecenia Komitetu do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej z 2014 r. w sposób jednoznaczny wskazują na konieczność przekazania Rzecznikowi Praw Obywatelskich wystarczających środków osobowych i finansowych (Concluding observations on the combined twentieth and twenty-first periodic reports of Poland, CERD,

<http://tbinternet.ohcr.org/layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fPOL%2fCO%2f20-21&Lang=en>).

W zakresie dotyczącym sytuacji budżetowej Rzecznika celowo w niniejszym wniosku zostały przedstawione powyżej jedynie przykładowe oceny i opinie organów międzynarodowych po to, aby w sposób maksymalny uwolnić tę sferę od potencjalnych zarzutów braku obiektywizmu ze strony Rzecznika.

Jak już zaś zostało wskazane, zasada niezależności służy zachowaniu podstawowych atrybutów sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiednio w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, badania hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz przestrzegania praw jednostki. Żaden z tych organów nie może właściwie wypełniać tych konstytucyjnych zadań bez fachowego zaplecza (administracji sądowej, Biura Trybunału Konstytucyjnego, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich). Dla należytego wykonywania tych zadań zasadnicze znaczenie ma zaś m. in. odpowiednie zabezpieczenie finansowe tych jednostek. Stąd też w parze z odpowiedzialnością za wykonywanie wskazanych konstytucyjnych zadań (która nie jest przecież podzielna i nie obciąża władzy wykonawczej) musi iść także pewna sfera autonomii i odrębności w procedurze uchwalania i wykonywania budżetu. Tej autonomii i odrębności pozbawia sądy i trybunały oraz Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowany art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, dlatego w zaskarżonym zakresie przepis ten jest niezgodny z art. 173 i art. 210 Konstytucji RP.

Materia związana z realizacją konstytucyjnej zasady niezależności sądów i trybunałów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga też, aby w sposób staranny

zostały dochowane wszelkie wymagania procedury legislacyjnej. Z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wynika, że orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że projekt ustawy budżetowej na rok 2015 (druk sejmowy nr 2772) został skierowany do Sejmu w dniu 29 września 2014 r., zaś rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (druk sejmowy nr 2854) został skierowany do Sejmu w dniu 29 października 2014 r. Zestawienie tych dat wskazuje, że Rada Ministrów przyjęła więc, że projekt budżetu państwa jest zwykłym projektem ustawy. Tak jednak nie jest, o czym świadczą poszczególne postanowienia Konstytucji RP.

Z art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP wynika, że Rada Ministrów uchwała projekt budżetu państwa. Projekt ten w określonych sytuacjach (art. 219 ust. 4 Konstytucji RP) stanowi podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Konstytucja przyznaje więc w takim przypadku projektowi ustawy budżetowej cechy właściwe aktowi normatywnego, który to akt w zwyczajnych warunkach ma rangę ustawy. W związku z tym wskazuje się (T. Dębowska-Romanowska, „Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP”, PiP z 2000 r., z. 5, s. 28), że „tryb i zasady opracowania projektu budżetu nie są tożsame z procedurą opracowywania projektów innych ustaw, zaś sam akt uchwalenia projektu budżetu wykazuje również pewne cechy odrębne i samoistne, jako wyraz uzgodnienia w tej fazie planowanych kwot dochodów i

wydatków państwa w odniesieniu do wszystkich władz i organów objętych zakresem podmiotowo-przedmiotowym budżetu. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 5 uchwalenie projektu budżetu przez Radę Ministrów nie jest aktem tożsamym z kierowaniem administracją rządową, o którym mowa w art. 146 ust. 3, lecz już w tym stadium wyraża pozycję Rady Ministrów względem innych organów i władz w procesie opracowywania projektu.”

W świetle powyższego – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – Rada Ministrów uchwalając na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP projekt budżetu państwa jest związana od tego momentu treścią tej uchwały. Bez jej zmiany nie powinna więc przyjmować następnie projektów, które pozostają w kolizji z uchwałą podjętą na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP. Oczywiście Sejm uchwalając budżet państwa na podstawie art. 219 ust. 1 Konstytucji RP może nie uwzględnić potrzeb budżetowych podmiotów niezależnych, jednak wszelka inicjatywa w tym zakresie od momentu związania się przez Radę Ministrów swoją uchwałą w sprawie projektu budżetu państwa należy do parlamentu, a nie do władzy wykonawczej.

Jak już wskazano, przynajmniej w stosunku do Rzecznika Praw Obywatelskich, władza wykonawcza w toku prac nad budżetem nie podjęła konsultacji dotyczących potrzeb budżetowych organu od niej przecież niezależnego. Pismo w tej sprawie skierowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów, nie spotkało się z jakąkolwiek reakcją.

Dodatkowo zwrócić trzeba uwagę, że posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu dotyczące rozpatrzenia i zaopiniowania dla Komisji Finansów Publicznych projektu budżetu dotyczącego sądów, Trybunału Konstytucyjnego oraz

Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się w dniu 22 października 2014 r., a więc jeszcze przed wpłynięciem do Sejmu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. Posiedzenie Komisji Finansów Publicznych Sejmu dotyczące rozpatrzenia opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie projektu budżetów sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się w dniu 4 listopada 2014 r., a więc jeszcze przed pierwszym czytaniem w Sejmie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (co miało miejsce w dniu 7 listopada 2014 r.), chociaż jak wskazywał sam projektodawca projekt tej ustawy pozostawał w ścisłym związku z projektem ustawy budżetowej na 2015 r., a więc pozostawał także w ścisłym związku z projektami budżetów sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. W tej sytuacji w toku prac nad tymi projektami budżetów w ogóle nie było możliwości odniesienia się do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, projekt ten bowiem bądź to jeszcze nie został skierowany do Sejmu bądź też oczekiwał na pierwsze czytanie. Podkreślić zaś należy, że pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 listopada 2014 r. (BDG.3110.1.2014) skierowane w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej do Przewodniczącej Komisji Finansów Publicznych Sejmu nie spotkało się również z jakąkolwiek reakcją.

Ten sposób stanowienia prawa w zakresie podstaw finansowych funkcjonowania organów niezależnych – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Jeden z fundamentów tej zasady stanowi wynikająca z preambuły Konstytucji RP reguła współdziałania władz.

Samo pojęcie „współdziałania” zakłada, że pomiędzy poszczególnymi organami państwa zostaje podjęty dialog, dochodzi do wymiany argumentów i poglądów, a dopiero wynik tego dialogu będzie stanowił podstawę do podejmowania finalnych rozstrzygnięć. Nie sposób uznać jednak w świetle przytoczonych faktów, że ta reguła została w tym przypadku dotrzymana. Uzasadnia to zarzut, że art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej w zakresie dotyczącym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sądów i trybunałów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest również niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) kopia pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 czerwca 2014 r. (RPO.3110.1.2014) do Ministra Finansów;
- 2) kopia pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 listopada 2014 r. (DBG.3110.1.2014) do Przewodniczącej Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP.