



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 grudnia 2021 r.

Pozycja 70

POSTANOWIENIE

z dnia 1 grudnia 2021 r.

Sygn. akt U 1/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2021 r., wniosku Rady Miasta Gliwice o zbadanie zgodności:

§ 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936, ze zm.) w zakresie kwot wynagrodzenia zasadniczego zawartych w tabeli I, lit. B, lp. 2, tiret drugie, kolumna 3 zatytułowana: „Wynagrodzenie zasadnicze (kwota w złotych)”, zamieszczonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia z:

- 1) art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282),
- 2) art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) a także z preambułą i art. 2 Konstytucji w związku z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759),
- 3) art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 oraz art. 216 ust. 1 i art. 65 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w związku z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 31 grudnia 2020 r. Rada Miasta Gliwice (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936; dalej: rozporządzenie płacowe) w zakresie kwot wynagrodzenia zasadniczego zawartych w tabeli I, lit. B, lp. 2, tiret drugie, kolumna 3 zatytułowana: „Wynagrodzenie zasadnicze (kwota w złotych)”, zamieszczonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia płacowego, z:

1) art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282; dalej: u.p.s.),

2) art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL) a także z preambułą i art. 2 Konstytucji w związku z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759; dalej: ustawa o Komisji Wspólnej),

3) art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 oraz art. 216 ust. 1 i art. 65 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w związku z art. 6 ust. 1 EKSL.

1.1. Rozporządzenie płacowe zostało wydane na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.s. Przedmiotem zaskarżenia wnioskodawca uczynił § 3 pkt 1 rozporządzenia płacowego. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów ustala: „wykaz stanowisk, kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, które są określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia”. Wniosek ma charakter zakresowy. Dotyczy jedynie kwot wynagrodzenia zasadniczego zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia płacowego w tabeli I, lit. B, lp. 2, tiret drugie, kolumna 3 zatytułowana: „Wynagrodzenie zasadnicze (kwota w złotych)”. Kwoty te zostały ustalone zakresowo, dla wynagrodzenia zasadniczego prezydenta miasta (miasta na prawach powiatu) do 300 tysięcy mieszkańców, i wynoszą 3800-5000 zł.

1.2. Wnioskodawca zarzuca zaskarżonej regulacji brak delegacji ustawowej. W ocenie wnioskodawcy, stanowi to naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, a także naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.p.s. Zdaniem wnioskodawcy, Rada Ministrów, ustanawiając kwestionowane przepisy, przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia. Nie obejmowało ono bowiem ustalania maksymalnej i minimalnej wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

1.3. Wzorce wskazane przez wnioskodawcę w punkcie 2 *petitum* wniosku odnoszą się do zarzutu naruszenia procedury przyjęcia rozporządzenia płacowego. Wnioskodawca przedstawił przebieg trybu legislacyjnego przy opracowywaniu i wejściu w życie zaskarżonego przepisu. Z przytoczonych faktów wynika, zdaniem wnioskodawcy, że ostateczna wersja projektu rozporządzenia płacowego została przyjęta przez Radę Ministrów pomimo braku opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zdaniem wnioskodawcy, stanowiło to naruszenie konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Zasada ta obejmuje nie tylko normy dotyczące prawotwórstwa wyrażone wprost w Konstytu-

cji, ale także wynikające z ustawodawstwa zwykłego. W szczególności takim aktem prawnym, który powinien stanowić również punkt odniesienia w ocenie zgodności ze standardami konstytucyjnymi, jest ustawa o Komisji Wspólnej. Wynika z niej bowiem obowiązek konsultowania ze stroną samorządową wprowadzanych rozwiązań (art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3). Tryb przyjęcia zaskarżonego przepisu stanowił, w ocenie wnioskodawcy, rażące naruszenie przepisów ustawy o Komisji Wspólnej.

W ocenie wnioskodawcy, art. 7 Konstytucji, wskazany jako wzorzec w punkcie 1 *petitum* wniosku, znajduje zastosowanie do prawotwórstwa, w tym do stanowienia aktów wykonawczych. Jego naruszenie może polegać m.in. na naruszeniu procedury stanowienia rozporządzeń przez niedopełnienie wymogu zasięgnięcia stosownych opinii.

Brak rzeczywistych konsultacji z Komisją Wspólną stanowi również naruszenie art. 4 ust. 6 EKSL. Zdaniem wnioskodawcy, Komisja Wspólna jest jedną z form współdziałania, o którym mowa w tym przepisie. Zgodnie z nim, rezygnacja z konieczności konsultowania przepisów bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnych jest uprawniona jedynie, jeżeli nie jest to możliwe we właściwym czasie i w odpowiednim trybie. W ocenie wnioskodawcy, taka sytuacja nie miała miejsca przy przyjmowaniu rozporządzenia płacowego.

1.4. Zarzut przedstawiony w odniesieniu do wzorców wskazanych w punkcie 3 *petitum* wniosku dotyczy zagwarantowanej w wymienionych przepisach zasady samodzielności samorządu terytorialnego. „Władztwo wydatkowe”, wynikające z art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Konstytucji, stanowi prawo podmiotowe samorządu terytorialnego do posiadania własnego budżetu i dokonywania wydatków we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Nie może być ono ograniczane przez przepisy rangi podustawowej. Zdaniem wnioskodawcy elementem samodzielności finansowej gmin jest możliwość kształtowania wynagrodzeń pracowników samorządowych mających udział w sprawowaniu władzy wykonawczej. W szczególności z art. 165 Konstytucji wynika, że jakkolwiek ingerencja w tę sferę powinna być dokonywana wyłącznie w drodze ustawowej i znajdować uzasadnienie w ochronie lub realizacji innych dóbr lub wartości konstytucyjnych, którym można przypisać pierwszeństwo nad konstytucyjnym obowiązkiem ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Określenie w rozporządzeniu płacowym wysokości wynagrodzeń pracowników niepozostających pod zwierzchnictwem służbowym administracji rządowej wzbudza wątpliwości co do ich zgodności ze standardem konstytucyjnym.

Samodzielność samorządu terytorialnego wynika także z przepisów EKSL, w szczególności z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 oraz art. 7.

Wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych pochodzących z wyboru, ustanowiona w zaskarżonym przepisie, jest – w ocenie wnioskodawcy – rażąco nieadekwatna i nieproporcjonalnie niska w stosunku do odpowiedzialności związanej z pełnionymi funkcjami oraz do ograniczeń ich aktywności zawodowej. Na poparcie tego argumentu wnioskodawca powołał się na zasadę godziwego wynagrodzenia wyrażoną w art. 13 kodeksu pracy.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 14 kwietnia 2021 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie został wniesiony do Trybunału 31 grudnia 2020 r. przez Radę Miasta Gliwice (dalej: wnioskodawca). Do wniosku została dołączona uchwała Rady Miasta Gliwice z 24 września 2020 r. (uchwała nr XIX/375/2020)

„w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisu § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 936, z późniejszymi zmianami) w zakresie kwot wynagrodzenia zasadniczego zawartych w tabeli I lit. B Lp. 2, tiret drugie, kolumna 3 zatytułowana «wynagrodzenie zasadnicze (kwota w złotych)», zamieszczonej w Załączniku nr 1 do rozporządzenia z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282) oraz ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90 poz. 759)”. Uchwała ta została podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

1.1. Jako przedmiot kontroli wnioskodawca wskazał § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936, ze zm.; dalej: rozporządzenie płacowe) w zakresie kwot wynagrodzenia zasadniczego zawartych w tabeli I, lit. B, lp. 2, tiret drugie, kolumna 3 zatytułowana: „Wynagrodzenie zasadnicze (kwota w złotych)”, zamieszczonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia płacowego. Zgodnie z zaskarżoną regulacją, wynagrodzenie prezydenta miasta (miasta na prawach powiatu) do 300 tysięcy mieszkańców, obowiązujące od 1 lipca 2018 r., wynosi od 3800 do 5000 zł.

1.2. Wnioskodawca sformułował trzy zarzuty ujęte odrębnie w *petitum* wniosku w punktach. Pierwszy zarzut dotyczy przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego w rozporządzeniu płacowym. Jako wzorce kontroli tego zarzutu wnioskodawca wskazał art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282; dalej: u.p.s.).

Drugi zarzut odnosi się do naruszenia trybu przyjęcia zaskarżonych przepisów. Zdaniem wnioskodawcy, Rada Ministrów nie przeprowadziła wymaganych konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL), a także preambuły i art. 2 Konstytucji w związku z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759).

W trzecim punkcie *petitum* wniosku zarzucono naruszenie art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 oraz art. 216 ust. 1 i art. 65 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w związku z art. 6 ust. 1 EKSL.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku jednostki samorządu terytorialnego nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania ustala, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25, 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU A/2017, poz. 69; 9 kwietnia 2019 r., sygn. K 17/17, OTK ZU A/2019, poz. 13).

2.1. 1 listopada 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834; dalej: ustawa nowelizująca). Na mocy art. 11 ustawy nowelizującej zmienione zostało brzmienie art. 37 u.p.s., będącego przepisem upoważniają-

cym do wydania zaskarżonego rozporządzenia płacowego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s., Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, zatrudnionych na podstawie wyboru, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego. Ustawa nowelizująca wprowadziła także nowy mechanizm obliczania maksymalnego i minimalnego wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie wyboru (jak stanowią zmieniony art. 37 ust. 3 u.p.s. oraz dodany art. 37 ust. 4 u.p.s.). Zgodnie z art. 18 ustawy nowelizującej powyższe przepisy „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą mają zastosowanie do ustalania wysokości wynagrodzeń, diet, i uposażeń należnych od dnia 1 sierpnia 2021 r.”.

2.2. 1 listopada 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 1960; dalej: nowe rozporządzenie płacowe). Maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego prezydenta miasta do 300 tysięcy mieszkańców został określony w załączniku nr 1 do nowego rozporządzenia, w tabeli I, lp. 2, tiret drugi, kolumny 3. Wynagrodzenie to wynosi 10 770 zł.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK) postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Nowe rozporządzenie płacowe weszło w życie 1 listopada 2021 r. Zaskarżone rozporządzenie płacowe utraciło moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a więc 1 listopada 2021 r. Nowy sposób obliczania maksymalnego i minimalnego wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, określony w art. 37 u.p.s., ma zastosowanie do ustalania wysokości wynagrodzeń, diet, i uposażeń należnych od 1 sierpnia 2021 r. Zaskarżone przepisy utraciły zatem moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jednocześnie nie zachodzą w sprawie przesłanki dopuszczalności oceny nieobowiązującego przepisu, określone w art. 59 ust. 3 otpTK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.