



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 1 grudnia 2022 r.

Pozycja 71

POSTANOWIENIE z dnia 23 listopada 2022 r. Sygn. akt K 4/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Święczkowski – przewodniczący
Mariusz Muszyński
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 listopada 2022 r., wniosku Rady Gminy Stężycza o zbadanie zgodności:

art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) w zakresie, w jakim pozbawia on radę gminy możliwości przyznania wójtowi dodatku specjalnego na mocy art. 36 ust. 5 tej ustawy w sytuacji, kiedy wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym przysługuje mu wskazany w przepisie dodatek specjalny, z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprost.),

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wniosek Rady Gminy Stężycza został przedstawiony na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

26 czerwca 2018 r. Rada Gminy Stężycza podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wynagrodzenia wójta tej gminy, przyznając mu w § 1 ust. 2 uchwały dodatek specjalny na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260; dalej: u.p.s.). Wojewoda Pomorski, rozstrzygnięciem nadzorczym z 8 sierpnia 2018 r. stwierdził nieważność tego zapisu uchwały z uwagi na to, że art. 36 ust. 5

u.p.s. nie ma zastosowania do wójta, zatem przyznanie mu dodatku na podstawie tego przepisu stanowi wykroczenie poza kompetencje Rady Gminy Stężycyca.

Wojewódzki sąd administracyjny (dalej: WSA), wyrokiem z 30 października 2018 r., oddalił skargę gminy Stężycyca. WSA podniósł, że dodatek specjalny jest jednym ze składników dodatkowych do wynagrodzenia. Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.s. wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny. Z kolei zgodnie z art. 36 ust. 5 u.p.s. pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. WSA podkreślił, że uwzględniając istotę dodatku specjalnego, skorelowanego ze zwiększeniem zakresu wykonywanych przez daną osobę zadań, nie sposób przyjąć, że prawo do dodatku specjalnego, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s., może być przyznane osobie pełniącej funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa. Regulacje zawarte w art. 36 ust. 3 i 5 u.p.s. nie odnoszą się do dwóch zupełnie odrębnych składników wynagrodzenia, lecz do identycznego składnika wynagrodzenia, który ustawodawca dywersyfikuje w taki sposób, że wyróżnia kategorie podmiotów, którym ten składnik przysługuje (art. 36 ust. 3 u.p.s.) bądź może być przyznany (art. 36 ust. 5 u.p.s.). W odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 36 ust. 3 u.p.s. ustawodawca uznaje przedmiotowy dodatek za element obligatoryjny wynagrodzenia. Jak wywiódł WSA, regulacja ta stanowi wyraz w pełni uzasadnionego uznania, że pełnienie funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa z założenia wiąże się z permanentnym wykonywaniem zwiększonego zakresu zadań i obowiązków służbowych. Z kolei świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s., mające charakter fakultatywny, może być przyznane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza podstawowymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. W ocenie WSA, regulacja normatywna dotycząca dodatku specjalnego, zawarta w art. 36 ust. 3 i 5 u.p.s., pozwala na odkodowanie intencji ustawodawcy i jasne określenie, jakim kategoriom pracowników samorządowych należy – bądź można – przyznać określone składniki wynagrodzenia.

Stanowisko WSA podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, w wyroku z 5 kwietnia 2019 r., że wójtowi przysługuje dodatek specjalny na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.s., co oznacza brak podstaw do przyznania wójtowi dodatku specjalnego na podstawie art. 36 ust. 5 u.p.s., a uchwała Rady Gminy Stężycyca przyznająca wójtowi dodatek specjalny na podstawie art. 36 ust. 5 u.p.s. jest sprzeczna z prawem i podlega stwierdzeniu nieważności w trybie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

W tej sytuacji Rada Gminy Stężycyca, wnioskiem z 28 sierpnia 2019 r., zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 36 ust. 5 u.p.s., w zakresie, w jakim pozbawia on radę gminy możliwości przyznania wójtowi dodatku specjalnego na mocy art. 36 ust. 5 u.p.s. w sytuacji, kiedy wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym przysługuje mu wskazany w przepisie dodatek specjalny, z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprost., dalej: Karta).

Wnioskodawca wskazał, że brak możliwości przyznania przez radę gminy dodatku specjalnego na podstawie art. 36 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2 u.p.s. narusza prawo organu stanowiącego gminy do samodzielnego decydowania o przyznaniu przedmiotowego dodatku, wyrażone w art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Karty.

2. W piśmie z 23 lipca 2020 r., Sejm przedstawił stanowisko, zgodnie z którym niniejsze postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm podkreślił, że Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umo-

rzeniem postępowania – w tym zakresie stanowisko zajęte przez Trybunał w ramach wstępnego rozpoznania wniosku nie wiąże składu rozpoznającego sprawę *in merito*. Przeprowadzenie merytorycznej analizy konstytucyjności jest uwarunkowane uprzednią weryfikacją dopełnienia warunków formalnych związanych ze złożeniem do Trybunału wniosku o zbadanie konstytucyjności przepisu.

W ramach rozważań o charakterze formalnym, wątpliwości Sejmu nie budzi zdolność podmiotowa Rady Gminy Stężycy do wszczęcia kontroli zgodności z Konstytucją kwestionowanego we wniosku przepisu u.p.s. Uwzględniając treść art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), Sejm zakwestionował jednak sposób sformułowania wniosku przez Radę Gminy Stężycy, wskazując na jego braki formalne, w tym brak wykładni wzorców kontroli oraz brak argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu.

Sejm wskazał także, że zarzuty Rady Gminy Stężycy koncentrują się nie na treści normatywnej zakwestionowanego przepisu, ale na fakcie nieprawidłowej jego interpretacji dokonanej przez sądy administracyjne. W tym kontekście Sejm wyraził pogląd, że przedmiotem dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, a nie akty stosowania prawa. Składany do Trybunału wniosek może zatem doprowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności danego przepisu tylko wtedy, gdy niekonstytucyjność ma swoje źródło w samym przepisie, nie zaś w akcie jego stosowania. Zdaniem Sejmu, w przypadku wniosku Rady Gminy Stężycy mamy do czynienia nie tyle z zaskarżeniem przepisu, ile z zaskarżeniem aktów ze sfery stosowania prawa. Z treści uzasadnienia wniosku wynika, w ocenie Sejmu, że do naruszenia norm konstytucyjnych miało dojść przez taką, a nie inną interpretację art. 36 ust. 5 u.p.s. przez sądy. Zdaniem Sejmu, argumentacja wniosku nie zawiera uzasadnienia niekonstytucyjności przepisów, jest zaś w istocie wyrazem krytycznej oceny wydanych w sprawie wyroków. Wnioskodawca nie wykazał przy tym istnienia powszechnej, utrwalonej praktyki stosowania prawa (linii orzeczniczej), nadającej kwestionowanemu przepisowi niekonstytucyjne znaczenie. Takiej analizy we wniosku Rady Gminy Stężycy zabrakło, co – zdaniem Sejmu – nie pozwala na przyjęcie, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z ukształtowaną praktyką stosowania prawa, przesądzającą o treści normatywnej zakwestionowanego we wniosku przepisu. Rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny jest w takiej sytuacji, w ocenie Sejmu, niedopuszczalne.

3. Podobnie jak Sejm, Prokurator Generalny również przedstawił, w piśmie z 29 września 2020 r., stanowisko, według którego postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Argumenty podniesione przez Prokuratora Generalnego są w dużej części zbieżne z argumentami przedstawionymi przez Sejm. W ramach analizy formalnej wniosku – którą Trybunał zobowiązany jest przeprowadzać na każdym etapie postępowania – należy, zdaniem Prokuratora Generalnego, dojść do następujących wniosków:

– Rada Gminy Stężycy, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, spełniła wymagania wynikające z art. 48 u.o.t.p.TK, kwestionując przepis związany ze sprawami objętymi zakresem jej działania;

– Rada Gminy Stężycy nie dopełniła jednakże wymagań wynikających z art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK. Nie przedstawiła bowiem wykładni wzorców kontroli, a uzasadnienie przedstawionego zarzutu niekonstytucyjności jest zbyt ogólne.

Prokurator Generalny, podobnie jak Sejm, uznał, że istotą wniosku jest nie treść normatywna kwestionowanego przepisu, lecz jego jednostkowe zastosowanie przez sądy. Wnioskodawca nie wykazał przy tym, że istnieje utrwalona linia orzecznicza, interpretująca zakwestionowany przepis w sposób opisany we wniosku. Prokurator Generalny podkreślił, że w gestii Trybunału Konstytucyjnego nie leży ocena prawidłowości zastosowania *in concreto*

regulacji zawartych w ustawie lub innym akcie normatywnym.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił stanowiska w niniejszej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Szczegółowa analiza wniosku Rady Gminy Stężycza (dalej także: wnioskodawca) pod względem formalnym, którą Trybunał Konstytucyjny przeprowadził na tym etapie postępowania, potwierdziła legitymację Rady Gminy Stężycza do złożenia przedmiotowego wniosku. Rada Gminy Stężycza jest bowiem organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, a przepis przedstawiony Trybunałowi do kontroli jest związany ze sprawami objętymi zakresem jej działania – zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559; ze zm.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania i przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

Analiza wniosku Rady Gminy Stężycza wskazała jednak na braki uniemożliwiające przeprowadzenie kontroli merytorycznej zakwestionowanego przepisu.

Zarzut wnioskodawcy naznaczony jest logiczną sprzecznością: kontrola zakwestionowanego przepisu miałyby być dokonana w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia radę gminy możliwości przyznania wójtowi dodatku specjalnego – i jednocześnie, jak zaznaczył wnioskodawca, miałyby zostać przeprowadzona w sytuacji, gdy wójtowi przysługuje wskazany w tym przepisie dodatek specjalny.

Artykuł 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530; dalej: u.p.s.) ma następującą treść: „Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny”.

Rada Gminy Stężycza interpretuje art. 36 ust. 5 u.p.s. przyjmując, że przyznaje on wójtowi dodatek specjalny. Tymczasem, według stanowiska sądów, przepis ten nie ma zastosowania do wójta. Dodatek specjalny dla wójta przyznawany jest na podstawie innego przepisu – przepisu szczególnego, który reguluje kwestię przedmiotowego dodatku w odniesieniu do wójta w sposób inny niż w odniesieniu do pozostałych pracowników samorządowych. Przepisem tym jest art. 36 ust. 3 u.p.s., który stanowi, że: „Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny”.

Z dokumentacji sprawy wynika, że Rada Gminy Stężycza nie zgadza się z interpretacją przepisów dokonaną przez sądy administracyjne w jej sprawie. Rada Gminy Stężycza nie chce zaakceptować, że art. 36 ust. 3 u.p.s. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 36 ust. 5 u.p.s., wyłączając jego stosowanie w stosunku do wójta – przy czym art. 36 ust. 3 u.p.s. jest dla wójta korzystniejszy. Istnieją podstawy, by przypuszczać, że Rada Gminy Stężycza w istocie poszukuje prawnego potwierdzenia możliwości przyznania wójtowi dwóch dodatków specjalnych – obligatoryjnego, na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.s., i fakultatywnego, na podstawie art. 36 ust. 5 u.p.s. Nie uzasadnia jednak, dlaczego uważa, że są to dwa różne dodatki specjalne, skoro ustawodawca używa jednego pojęcia „dodatek specjalny”, a sądy administracyjne jednoznacznie przyjmują, że przepisy wprowadzają rozróżnienie podmiotowe polegające na tym, że dodatek ten przysługuje wójtowi obligatoryjnie, a innym pracownikom samorządowym – fakultatywnie, ze względu na zwiększone obowiązki lub dodatkowe zadania.

Wnioskodawca nie wykazał także żadnego problemu konstytucyjnego w odniesieniu do zasady autonomii jednostek samorządu terytorialnego. Wszakże to nie do jednostek samorządu terytorialnego należy wyznaczanie granic własnej autonomii. Rada Gminy Stężycza sa-

ma podnosi, że jej autonomia jest realizowana w granicach prawa. Brak zgody na granice wyznaczone przez prawo, i doprecyzowane w orzecznictwie sądowym, nie oznacza braku autonomii jednostki samorządu terytorialnego – przyznanej przecież w granicach prawa, a nie poza nimi.

Według wnioskodawcy „prawo organu stanowiącego gminy – rady gminy do samodzielnego decydowania o przyznaniu przedmiotowego dodatku [jest] wyrażone w art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 Nr 124, poz. 607)”. Tymczasem żaden z tych przepisów nie odnosi się do jakichkolwiek składników wynagrodzeń, lecz statuują one ogólną zasadę autonomii jednostek samorządu terytorialnego, ograniczoną jednakowoż przepisami prawa. Jednostka samorządu terytorialnego istnienie takich ograniczeń zobowiązana jest respektować.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, Rada Gminy Stężycza nie zdołała sformułować problemu konstytucyjnego, który mógłby zostać poddany kontroli Trybunału.

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej podniesione racje, Trybunał uznał, że aktualizuje się podstawa umorzenia postępowania w postaci niedopuszczalności orzekania i postanowił jak w sentencji.