



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 27 grudnia 2023 r.

Pozycja 104

POSTANOWIENIE

z dnia 5 grudnia 2023 r.

Sygn. akt SK 54/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Julia Przyłębska
Bartłomiej Sochański,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 grudnia 2023 r., skargi konstytucyjnej M.Z. o zbadanie zgodności:

art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) rozumianego w ten sposób, iż wymaga on świadczenia pracy w charakterze pracownika samorządowego w dniu nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej, z art. 24, art. 64 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. M.Z. (dalej: skarżący) wniósł skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych) rozumianego w ten sposób, iż wymaga on świadczenia pracy w charakterze pracownika samorządowego w dniu nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej, z art. 24, art. 64 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Od 28 sierpnia 1978 r. skarżący był pracownikiem samorządowym, pracował w Urzędzie Gminy w B. 12 czerwca 2015 r. został zwolniony z pracy w urzędzie gminy, bez zachowania okresu wypowiedzenia. Wyrokiem z 14 października 2015 r. Sąd Rejonowy w K.

(sygn. akt [...]) uznał rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia za niezgodne z prawem.

W okresie od 1 lutego 2017 r. do 31 stycznia 2019 r. skarżący pracował u zarządcy nieruchomości. 6 lutego 2019 r. został ponownie zatrudniony w Urzędzie Gminy w B., a zatem z przerwą w okresie od 13 czerwca 2015 r. do 5 lutego 2019 r., skarżący był pracownikiem samorządowym.

40 lat pracy skarżący osiągnął 18 stycznia 2019 r., tj. w dniu, kiedy nie był pracownikiem samorządowym, lecz był zatrudniony u prywatnego pracodawcy – zarządcy nieruchomości. 6 lutego 2019 r., kiedy skarżący ponownie podjął pracę w urzędzie gminy, wystąpił z wnioskiem o wypłatę nagrody jubileuszowej, o której mowa w art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Pracodawca odmówił wypłaty nagrody. Uznał, że skarżący nabył prawo do nagrody jubileuszowej w dniu, kiedy świadczył pracę poza jednostką samorządową.

Skarżący wniósł pozew do Sądu Rejonowego w K. Sąd rejonowy oddalił powództwo w całości, wskazując, że nagroda jubileuszowa wypłacana jest po osiągnięciu określonego stażu pracy w dniu, w którym pracownik nabył do niej prawo (wyrok z 31 października 2019 r., sygn. akt [...]).

Od powyższego wyroku skarżący wniósł apelację do Sądu Okręgowego w O. W apelacji podniósł zarzut błędnej wykładni przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Skarżący wskazał, że sąd pierwszej instancji wyprowadził nieznaną ustawie przesłankę prawa do nagrody jubileuszowej w postaci posiadania statusu pracownika samorządowego w dniu osiągnięcia 40-letniego stażu pracy.

Sąd Okręgowy w O. wyrokiem z 7 maja 2020 r. (sygn. akt [...]), zmienił wyrok sądu rejonowego w zakresie orzeczenia o kosztach zastępstwa procesowego oraz oddalił apelację skarżącego w pozostałym zakresie. Sąd okręgowy w pełni podzielił ustalenia faktyczne oraz ocenę prawną dokonaną przez sąd rejonowy. Uznał, że skarżący błędnie argumentował, że nie jest wymagane posiadanie statusu pracownika samorządowego w momencie nabycia prawa do nagrody jubileuszowej. W ocenie sądu, posiadanie statusu pracownika samorządowego w chwili nabycia prawa do nagrody jubileuszowej jest niezbędne, aczkolwiek wymóg ten nie wynika z art. 38 ust. 2 lub ust. 5, lecz art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „przepisy aktu prawnego stosuje się do osób «zatrudnionych» (...) wyraźnie wskazuje, że w tym wypadku chodzi o osoby aktualnie (tj. w momencie rozstrzygnięcia o danej kwestii formalnej lub materialnej) zatrudnione w jednostkach wymienionych w art. 2” (uzasadnienie sądu okręgowego).

1.2. Skarżący wniósł o zbadanie zgodności art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych rozumianego w ten sposób, iż wymaga on świadczenia pracy w charakterze pracownika samorządowego w dniu nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej, z art. 24, art. 64 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Podniósł, że kwestionowane przepisy są niekonstytucyjne, ponieważ wymagają świadczenia pracy w charakterze pracownika samorządowego w dniu nabycia prawa do nagrody jubileuszowej, podczas gdy z literalnego brzmienia zakwestionowanego art. 38 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych wynika wprost, że okresy zatrudnienia mają być jedynie „zakończone”. W ocenie skarżącego, to zakończone w odpowiedniej ilości okresy pracy winny być jedyną przesłanką uprawniającą do nabycia nagrody jubileuszowej.

1.3. Według skarżącego, zakwestionowany art. 38 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych należy powiązać z art. 2 tej ustawy, zgodnie z brzmieniem którego przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin. Niekonstytucyjne jest bowiem takie rozumienie „okresu pracy” z art. 38 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, które wymaga, aby osoba posiadająca status pracownika samorzą-

dowego, w świetle art. 2 tej ustawy, „była jeszcze «zatrudniona» ściśle w dniu nabycia uprawnienia do uzyskania nagrody jubileuszowej, zaś np. zatrudnienie (nawiązanie stosunku pracy) jako pracownik samorządowy dzień później – niweczyłoby takie uprawnienie. Szczególnie, sytuacja taka nie powinna dotyczyć pracowników dotkniętych wadliwym (niezgodnym z prawem) rozwiązaniem stosunku pracy” (s. 4 skargi).

Skarżący wywiódł więc ekspektatywę prawa do nagrody jubileuszowej z tego, że był pracownikiem samorządowym przez większość swojej kariery zawodowej, a także w dniu składania wniosku o nagrodę jubileuszową, choć tego statusu nie posiadał w dniu osiągnięcia 40-letniego stażu pracy. Wymóg zatrudnienia na stanowisku pracownika samorządowego na dzień osiągnięcia wymaganego stażu pracy narusza, w ocenie skarżącego, zasadę szczególnej ochrony pracy (art. 24 Konstytucji), gwarancje ochrony innych niż własność praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

2. W piśmie z 15 listopada 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 9 czerwca 2022 r. stanowisko zajął Sejm. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 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) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. W opinii Sejmu, skarga nie spełnia warunków formalnych warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

W zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, Sejm mając na uwadze dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że ponieważ zasada sprawiedliwości społecznej nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, postępowanie w tym zakresie należy umorzyć.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i art. 24 Konstytucji Sejm uznał, że choć to na skarżącym ciąży obowiązek uzasadnienia zarzutu naruszenia wskazanych wzorców kontroli, to skarżący tego obowiązku nie spełnił. Nie powołał konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swoich tez, a mianowicie nie przedstawił argumentów uzasadniających, że wymóg zatrudnienia w charakterze pracownika samorządowego skutkuje naruszeniem konstytucyjnej ochrony przysługujących mu praw majątkowych. W ocenie Sejmu, skarżący nie uzasadnił również, że przysługuje mu podlegająca ochronie konstytucyjnej ekspektatywa do nagrody jubileuszowej.

3.2. Niejako z ostrożności procesowej, Sejm przedstawił swoje wątpliwości dotyczące uznania za przedmiot kontroli art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

W ocenie Sejmu, kwestionowany wymóg zatrudnienia w jednostce samorządowej w dniu nabycia prawa do nagrody jubileuszowej wynika *expressis verbis* z § 8 ust. 1 uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936; dalej: rozporządzenie z 2018 r.), który stanowił, że „Pracownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe”. Sejm odwołał się do ukształtowanego w tak obowiązującym stanie prawnym orzecznictwa SN, w którym stwierdzano, że prawo do nagrody powstaje w dniu jubileuszu, który przypada na okres zatrudnienia w jednostce samorządu terytorialnego, z wyjątkiem sytuacji spowodowanej przejściem na emeryturę i rentę (zob. wyrok SN z 8 mar-

ca 2016 r., sygn. akt II PK 15/15). W ocenie Sejmu, stanowisko zajęte przez SN wzmacnia też treść § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2018 r., który nakazuje obliczenie wysokości nagrody jubileuszowej w oparciu o wynagrodzenie przysługujące pracownikowi samorządowemu w dniu nabycia prawa do nagrody, a jeżeli dla pracownika samorządowego jest to korzystniejsze – wynagrodzenie przysługuje mu w dniu jej wypłaty. I choć, jak zauważył Sejm, powyższy pogląd SN został sformułowany w stanie prawnym ukształtowanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398; dalej: rozporządzenie z 2009 r.), które zostało uchylone przez rozporządzenie z 2018 r., to ze względu na to, że treść § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r. została w całości zachowana w rozporządzeniu z 2018 r., pogląd SN jest aktualny.

3.3. Sejm wskazał również, że niepowołanie § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2018 r. w treści sądowego rozstrzygnięcia nie stoi na przeszkodzie poddania go kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trudno bowiem jednoznacznie przesądzić, czy § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2018 r. stanowił przedmiot analizy sądu i był podstawą sądowego rozstrzygnięcia. Sąd okręgowy odnosił się jedynie do zarzutów apelacji, które nie obejmowały przepisu rozporządzenia, ponieważ skarżący pominął jego treść. Natomiast nie można wykluczyć, że norma wywodzona z tego przepisu miała pośredni wpływ na wyrok sądu pierwszej instancji, albowiem sąd ten przywołał uchwałę SN, która choć zapadła w stanie prawnym ukształtowanym zarządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1989 r. w sprawie ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania (M. P. Nr 44, poz. 358) to została wydana na tle brzmienia przepisu mającego analogiczną treść do § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2018 r.

4. W piśmie z 10 czerwca 2022 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny (dalej: PG). W jego ocenie, postępowanie winno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

4.1. W ocenie PG, skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

4.2. Zdaniem PG, sposób sformułowania i uzasadnienia zarzutów wskazuje, że skarżący kwestionuje uzależnienie nabycia prawa do nagrody jubileuszowej przewidzianej w ustawie o pracownikach samorządowych od spełnienia warunku zatrudnienia w jednostce samorządowej wymienionej w art. 2 tej ustawy w dniu upływu okresu uprawniającego do nagrody. Tymczasem zaskarżony art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych nie dotyczą warunków ustalania prawa do nagrody jubileuszowej pracownikom samorządowym. Art. 2 określa zakres podmiotowy ustawy o pracownikach samorządowych, wiążąc status pracownika samorządowego z zatrudnieniem w wymienionych kategoriach jednostek, a art. 38 ust. 5 tej ustawy określa okresy podlegające wliczeniu do stażu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej i pozostałych świadczeń wymienionych w ust. 1-3 art. 38 ustawy. Nie można zatem, w ocenie PG, wyprowadzić z powyższych przepisów kwestionowanej przez skarżącego normy, zgodnie z którą warunkiem nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej jest zatrudnienie w jednej z jednostek wymienionych w art. 2 w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody.

Zdaniem PG, kwestionowana przez skarżącego norma wynika z art. 36 ust. 2 w związku z art. 38 ust. 2 ustawy o pracownikach oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2018 r., precyzującego sposób ustalania daty powstania prawa do nagrody jubileuszowej, w której winny być spełnione przesłanki nabycia prawa do tego świadczenia. PG uznał więc, że skarżący „nie wskazał przepisów relewantnych dla oceny kwestionowanego warunku nabycia

prawa do nagrody jubileuszowej, dotyczącego spełnienia przesłanek stażu pracy oraz zatrudnienia w podmiocie samorządowym w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody” i wobec tego nie spełnił wymogu wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

4.3. PG wskazał ponadto, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. Spośród powołanych przez skarżącego wzorców kontroli, w ocenie PG, jedynie art. 64 ust. 1 Konstytucji został wskazany prawidłowo. Tylko z tego, z przywołanych przez skarżącego wzorców kontroli, wynika konstytucyjne prawo przysługujące jednostce. Jednakże skarżący mimo powołania prawidłowego wzorca nie spełnił, w ocenie PG, wymogu w postaci uprawdopodobnienia niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji, albowiem „nie tylko nie skonfrontował treści zaskarżonej normy z normą hierarchicznie wyższą i nie określił, na czym miałyby polegać niezgodność tych norm, ale nawet nie podjął próby wykazania, że ekspektatywa prawa do nagrody jubileuszowej za 40 lat pracy od pozwanego Urzędu Gminy, która – zdaniem Skarżącego – powstała w związku z wieloletnim zatrudnieniem w charakterze pracownika samorządowego (*vide* – s. 5 skargi konstytucyjnej), należała do tych ekspektatyw, które podlegają ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 1 Konstytucji” (s. 17-18 pisma PG).

Z kolei pozostałe przepisy, to jest art. 2 i art. 24 Konstytucji, powołane przez skarżącego jako samodzielne wzorce kontroli, nie wyrażają praw podmiotowych. Zatem skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

1.1. Zgodnie z dotychczasowym, utrwalonym stanowiskiem Trybunału, na każdym etapie postępowania Trybunał obowiązany jest badać, czy rozpoznawana skarga spełnia wymogi formalne (zob. m.in. wyrok z 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU A/2016, poz. 51; postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 18 listopada 2009 r., sygn. SK 12/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 158; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 14 listopada 2017 r., sygn. SK 4/16, OTK ZU A/2017, poz. 76; 9 kwietnia 2019 r., sygn. SK 7/19, OTK ZU A/2019, poz. 15).

Nadanie skardze dalszego biegu nie przesądza bowiem o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie ani nie wiąże składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* (zob. wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz postanowienia z: 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62; 16 czerwca 2009 r., sygn.

SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU A/2019, poz. 8 oraz 22 lipca 2021 r., sygn. SK 24/20, OTK ZU A/2021, poz. 43). Stąd też również na obecnym etapie postępowania Trybunał zobligowany był do oceny, czy rozpoznawana skarga konstytucyjna spełnia wszystkie warunki jej dopuszczalności.

1.2. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Ponadto w myśl art. 53 ust. 1 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), skarga powinna zawierać:

„1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub [które konstytucyjne] prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub [wskazany konstytucyjny] prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
4) przedstawienie stanu faktycznego;
5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia”.

Mając na uwadze wymienione wyżej wymogi, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko unormowania wykazujące podwójną kwalifikację. Po pierwsze, „muszą one stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże formułowane zarzuty. Po drugie, to w ich treści normatywnej tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia praw podmiotowych skarżącego” (postanowienie TK z 18 lipca 2007 r., sygn. Ts 153/06, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 273; zob. też postanowienie TK z 22 października 2007 r., sygn. Ts 291/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 241 oraz wyrok TK z 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162). To znaczy, że skarżący może przedmiotem zaskarżenia uczynić tylko te przepisy, które stanowiły podstawę ostatecznego orzeczenia, a zakwestionowane w skardze przepisy zdeterminowały treść wydanego orzeczenia w tym aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, które skład orzekający podtrzymuje, przyjmuje się również, że skarżący zobowiązany jest wskazać w skardze te konstytucyjne wolności lub prawa, które w jego ocenie, zostały naruszone, oraz wykazać, że jest ich podmiotem. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej jest zatem tylko takie naruszenie Konstytucji, które dotyka przysługujących skarżącemu praw podmiotowych (zob. np. wyroki TK z: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81).

W postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną wzorca kontroli nie mogą stanowić normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103). Zasady te, jako niebędące źródłem praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym, mogą pełnić funkcję tylko pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym, i to pod warunkiem, że ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione (zob. wyrok z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75).

Skarga konstytucyjna powinna również zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (zob. postanowienia TK z: 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU A/2016, poz. 48; 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU B/2018, poz. 32; 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU A/2018, poz. 7). To na skarżącym ciąży obowiązek uprawdopodobnienia, że naruszenie wskazanych wolności lub praw wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego, oraz odpowiednie udowodnienie podniesionych zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli, wykazanie bezpośredniego i konkretnego ich naruszenia (zob. np. postanowienia TK z: 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU A/2017, poz. 2).

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

2.1. Skarga konstytucyjna rozpatrywana w niniejszym postępowaniu czyni przedmiotem kontroli art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych). Skarżący kwestionuje uzależnienie nabycia prawa do nagrody jubileuszowej przewidzianej w ustawie o pracownikach samorządowych od spełnienia warunku zatrudnienia w jednostce samorządowej wymienionej w art. 2 tej ustawy w dniu nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej.

Zaskarżony art. 38 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi:

„Do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze”.

Powyższy przepis wskazuje zatem, jakie okresy pracy podlegają wliczeniu do okresów pracy uprawniających do nagrody jubileuszowej i pozostałych dwu dodatkowych świadczeń.

Zaskarżony art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych określa podmiotowy zakres tej ustawy. Wiąże status pracownika samorządowego z zatrudnieniem w wymienionych kategoriach jednostek. Stanowi bowiem, że „[p]rzepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego”.

Wskazany zatem przez skarżącego jako przedmiot kontroli, art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych nie dotyczy warunków ustalania prawa do nagrody jubileuszowej przysługującej pracownikom samorządowym, ale jedynie wskazuje sposób odpowiedniego liczenia okresów pracy uprawniających do tej nagrody.

Nie można z tych przepisów zrekonstruować zakwestionowanej przez skarżącego normy, zgodnie z którą nabycie tej nagrody jest uzależnione od świadczenia pracy w charakterze pracownika samorządowego w dniu nabycia przez niego prawa do takiej nagrody. Taką normę można wyprowadzić z art. 36 ust. 2 tej ustawy.

W myśl bowiem art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, „[p]racownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach”.

To art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi zatem podstawę prawną przyznania nagrody jubileuszowej i warunkuje jej uzyskanie od zatrudnienia w jednym z podmiotów wymienionych w art. 2 tej ustawy. Kolejną przesłankę – stażu pracy – określa z kolei art. 38 ust. 2: stanowi, że „[n]agroda jubileuszowa przysługuje w wysokości: 1) po 20 latach pracy – 75% wynagrodzenia miesięcznego; 2) po 25 latach pracy – 100% wynagrodzenia miesięcznego; 3) po 30 latach pracy – 150% wynagrodzenia miesięcznego; 4) po 35 latach pracy – 200% wynagrodzenia miesięcznego; 5) po 40 latach pracy – 300% wynagrodzenia miesięcznego; 6) po 45 latach pracy – 400% wynagrodzenia miesięcznego”.

Ponadto, art. 37 ust. 1 pkt 8 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia „warunków ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania”.

W niniejszej sprawie, z uwagi na to, że 18 stycznia 2019 r. skarżącemu upłynął okres 40 lat pracy, warunki ustalenia prawa pracowników samorządowych do nagrody jubileuszowej i jej wypłacenia określały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2018 r.). I tak w myśl obowiązującego wówczas § 8 ust. 1 i 5 rozporządzenia z 2018 r., pracownik samorządowy nabywał prawo do nagrody jubileuszowej „w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe”, a podstawę obliczenia nagrody jubileuszowej stanowiło „wynagrodzenie przysługujące pracownikowi samorządowemu w dniu nabycia prawa do nagrody, a jeżeli dla pracownika samorządowego jest to korzystniejsze – wynagrodzenie przysługujące mu w dniu jej wypłaty”.

W świetle obowiązującego art. 38 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z § 8 rozporządzenia z 2018 r. istniały zatem dwie przesłanki, od spełnienia których uzależnione było otrzymanie nagrody jubileuszowej. Po pierwsze był to odpowiedni staż pracy, a po drugie – posiadanie statusu pracownika samorządowego w dniu osiągnięcia jubileuszu zatrudnienia. Tak samo kwestię tę reguluje § 8 ust. 1 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 1960, ze zm.), które weszło w życie 1 listopada 2021 r.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał przede wszystkim przypomina i podkreśla, że nagroda jubileuszowa nie jest świadczeniem powszechnym, przysługującym wszystkim pracownikom. Nagroda jubileuszowa przysługuje tylko tym pracownikom, których pracodawca do wypłaty takiego świadczenia jest zobowiązany, oczywiście po spełnieniu określonych warunków. Pozostali pracownicy nie uzyskują prawa do dodatkowego świadczenia w postaci nagrody jubileuszowej po przepracowaniu pewnego okresu.

W aspekcie rozpoznanej sprawy należy zauważyć, że takie dodatkowe świadczenie nie było przewidziane u pracodawcy, u którego skarżący pracował w okresie od 1 lutego 2017 r.

do 31 stycznia 2019 r., kiedy to był zatrudniony u zarządcy nieruchomości. A to właśnie w tym czasie, dokładnie 18 stycznia 2019 r. skarżący osiągnął 40 lat pracy.

Nagrodę jubileuszową przewiduje ustawa o pracownikach samorządowych. Jednakże, kwestionowana przez skarżącego norma, zgodnie z którą warunkiem nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej jest zatrudnienie w jednej z jednostek wymienionych w art. 2 ustawy w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody, wynika z art. 36 ust. 2 w związku z art. 38 ust. 2 tej ustawy. To te przepisy określają przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje nabycie prawa do nagrody jubileuszowej przewidzianej w tej ustawie. Z kolei sposób ustalania daty powstania prawa do nagrody jubileuszowej, w której winny być spełnione przesłanki nabycia prawa do tego świadczenia, precyzuje § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2018 r.

Tymczasem w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wskazał jedynie art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, a zatem przepisy, które wprost nie określają przesłanek nabycia prawa do nagrody jubileuszowej, nie pozwalają więc na wprowadzenie z nich normy będącej przedmiotem zarzutów skarżącego.

Wobec powyższego Trybunał uznał, że skarżący nie spełnił wymogu wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK w zakresie prawidłowego określenia przedmiotu zaskarżenia, a to samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi i konieczności umorzenia postępowania.

Trybunał podtrzymuje bowiem wyrażone już w orzecznictwie stanowisko, że nieprawidłowe jest „zaskarżenie przepisów niebędących podstawą prawną tego [ostatecznego] orzeczenia oraz niewskazanie wszystkich przepisów niezbędnych do dekodowania normy prawnej” (postanowienie TK z 19 czerwca 2013 r., sygn. Ts 169/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 266), a „skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, ma obowiązek zaskarżenia wszystkich przepisów, z których wynika kwestionowana norma prawna”, albowiem Trybunał nie jest uprawniony do „dopisywania” ani „uzupełniania” przedmiotu zaskarżenia (zob. postanowienie TK z 26 stycznia 2016 r., sygn. Ts 285/15, OTK ZU B/2016, poz. 120 oraz postanowienia TK z: 24 października 2006 r., sygn. Ts 158/06, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 297; 28 lutego 2018 r., sygn. Ts 34/17, OTK ZU B/2018, poz. 86).

2.2. Adekwatność wzorców kontroli.

2.2.1. Niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej wynika również z nieprawidłowego wskazania przez skarżącego wzorców kontroli w postaci art. 24 oraz art. 2 Konstytucji.

2.2.2. Jako wzorce kontroli skarżący wskazał art. 24, art. 64 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Art. 24 Konstytucji stanowi, że „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”.

Przepis ten wyraża ustrojową zasadę ochrony pracy i nadzoru przez państwo nad warunkami jej wykonywania. Wyznacza kierunek polityki państwa w zakresie stosunków pracowniczych. Nie wynikają z niego żadne prawa podmiotowe (zob. postanowienia TK z: 9 maja 2007 r., sygn. SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56; 15 stycznia 2013 r., sygn. SK 21/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 12).

Tak też jest w wypadku podanego przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji i powołania się na wyrażoną w nim zasadę sprawiedliwości społecznej.

W myśl art. 2 Konstytucji, „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wyrażona tu zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru. W orzecznictwie Trybunału wiąże się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczną, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez

pracy nie z własnej woli (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/A/1999, poz. 100).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego wskazane przez skarżącego wzorce kontroli w postaci art. 2 oraz art. 24 Konstytucji nie mogą być samoistnymi wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej (w odniesieniu do art. 2 Konstytucji zob. np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53; 23 listopada 2005 r., sygn. Ts 7/05, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 244 oraz wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; w odniesieniu do art. 24 Konstytucji zob. postanowienia TK z 9 maja 2007 r., sygn. SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56 oraz 15 stycznia 2013 r., sygn. SK 21/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 12).

Dopuszczalność powołania się na zasadę sprawiedliwości społecznej warunkowana jest wskazaniem konstytucyjnego prawa lub wolności, które doznały uszczerbku na skutek naruszenia tej zasady. Jeśli – jak w niniejszej skardze – skarżący ogranicza się tylko do wskazania, że w jego ocenie doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, brak jest podstaw do przyjęcia, że zostało wskazane prawo, którego ochrony można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej.

Trybunał już wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania, w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, zasad konstytucyjnych jako wzorców kontroli. Uznawał taką sytuację za wyjątkową, dopuszczalną w dwóch wypadkach: gdy skarżący z zasady prawa wywiódł takie prawa lub wolności, które nie zostały wysłowione w innych przepisach Konstytucji, lub przywołał zasadę prawa dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji na rzecz naruszenia konstytucyjnych praw i wolności (zob. postanowienia z: 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248; 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203; 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107, 10 sierpnia 2001 r., sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289; 19 grudnia 2017 r., sygn. SK 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 87 oraz wyroki z: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83).

W niniejszej sprawie żaden ze wskazanych wyżej wyjątkowych wypadków nie zaistniał. Art. 24 oraz art. 2 Konstytucji nie są przepisami statuującymi konstytucyjne wolności lub prawa, a skarżący – wskazując je jako wzorce – nie powiązał ich z prawami, których naruszenie zarzuca.

2.2.3. Prawidłowe udowodnienie podniesionych zarzutów.

Powołany przez skarżącego jako wzorzec art. 64 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji, stanowiący: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, statuuje konstytucyjne prawo przysługujące jednostce.

Przewiduje obowiązek określenia przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych praw ekonomicznych, zapewnienia możliwości czynienia z nich użytku oraz przyznania im odpowiedniej ochrony.

Powyższy wzorzec kontroli został przywołany prawidłowo, jednakże poza jego numerycznym wskazaniem skarżący nie wypełnił obowiązku precyzyjnego przedstawienia treści wolności lub praw wywodzonych z postanowień art. 64 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, a naruszonych przez ustawodawcę. Nie określił też, w jaki sposób zostały naruszone jego prawa lub wolności wynikające z tego wzorca i nie przedstawił argumentów na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z tym wzorcem kontroli.

Skarżący ograniczył się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że „[n]a ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny po-

wstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (s. 4 skargi), oraz wyrażenia poglądu, że zaskarżona regulacja pozostaje w sprzeczności z gwarancjami ochrony innych niż własność praw majątkowych.

Trybunał uznał zatem, że jakkolwiek skarżący wskazał w skardze wzorzec kontroli zawierający konstytucyjne prawo podmiotowe, to nie można uznać, że zrealizował wymóg art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, a to skutkuje, przy rozpoznaniu merytorycznym, umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.