

Sygn. akt U 2/19

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 15 lipca 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący

Krystyna Pawłowicz

Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lipca 2020 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) 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:

– 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),

– art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu z 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),

– art. 165 ust. 2 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,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Kierownik Sekretariatu

Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 5 grudnia 2018 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 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 z 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 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 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 (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.

W ocenie wnioskodawcy, art. 7 Konstytucji, wskazany jako wzorzec w pkt 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.

1.3. Wzorce wskazane przez wnioskodawcę w pkt 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 Konstytucji, 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.

Ponadto działanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowi realizację, wyrażonej w preambule Konstytucji, zasady współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Z tego względu pominięcie w procesie prawotwórczym zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej stanowi, według wnioskodawcy, naruszenie tychże zasad.

Analogiczny wniosek został sformułowany w odniesieniu do wzorca wyrażonego w 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. Brak rzeczywistych konsultacji z Komisją Wspólną stanowi również naruszenie art. 4 ust. 6 EKSL.

1.4. Zarzut przedstawiony w odniesieniu do wzorców wskazanych w pkt 3 *petitum* wniosku dotyczy zagwarantowanej w wymienionych przepisach zasady samodzielności samorządu terytorialnego. 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 jakakolwiek 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.

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. W piśmie z 24 września 2019 r. Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania w całości 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. poz. 2072, ze zm.; dalej *otpTK*) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Rada Ministrów przedstawiła jednak także stanowisko merytoryczne. W ocenie Rady Ministrów, § 3 pkt 1 rozporządzenia płacowego w zakresie kwot wynagrodzenia zasadniczego zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia, w tabeli I w lit. B w lp. 2 tiret drugie, w kolumnie 3 zatytułowanej: „Wynagrodzenie zasadnicze (kwota w złotych)”:

1) jest zgodny z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.p.s., art. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 6 EKSL,

2) nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Argumenty Rady Ministrów zostały przedstawione w odrębnych punktach odpowiednio do trzech punktów sformułowanych przez wnioskodawcę w *petitum* wniosku. W każdym z punktów powtórzona została argumentacja za umorzeniem postępowania. W ocenie Rady Ministrów, wnioskodawca nie dochował wymogów formalnych wniosku. W piśmie inicjującym postępowanie brakuje uzasadnienia każdego z zarzutów. Wnioskodawca nie przywołał żadnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń, a uzasadnienie nie ma charakteru analitycznego i argumentacyjnego. Wnioskodawca formułuje natomiast swoje twierdzenia, opierając się na aksjomatycznie przyjętych tezach.

2.2. Odnosząc się merytorycznie do zarzutu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego w rozporządzeniu płacowym, Rada Ministrów zwróciła uwagę, że ustawodawca w art. 37 ust. 1 u.p.s. posłużył się różnymi pojęciami do określenia zakresu upoważnienia. Zakres znaczeniowy tych pojęć jest więc różny, co nie znaczy jednak, że pojęcia te odnoszą się do zupełnie odrębnych, wykluczających się kwestii. Przeciwnie, zdaniem Rady Ministrów, pojęcie „warunki i sposób wynagradzania” ma znaczenie szersze niż pojęcie „minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego”. Językowa wykładnia przepisu upoważniającego prowadzi do wniosku, że w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, Rada Ministrów może określić nie tylko minimalny, ale także maksymalny poziom wynagrodzenia.

W ocenie Rady Ministrów, błędna jest taka interpretacja przepisu upoważniającego, zgodnie z którą ustawodawca zastrzegł sobie kwestię regulacji maksymalnego wynagrodzenia pracowników z wyboru. Art. 37 ust. 3 u.p.s., zgodnie z którym maksymalne wynagrodzenie osób zatrudnionych na podstawie wyboru nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, należy interpretować jako wytyczną dla Rady Ministrów w określaniu sposobu i warunków wynagradzania wskazanej w tym przepisie kategorii pracowników. Wysokości wynagrodzenia przewidziane w rozporządzeniu płacowym nie przekraczają tego limitu.

Konkludując, Rada Ministrów doszła do wniosku, że rozporządzenie płacowe nie wkracza w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, w sposób wyczerpujący. Zdaniem Rady Ministrów, skoro wnioskodawca nie wskazał

przekonujących argumentów za przekroczeniem w rozporządzeniu płacowym we wskazanym zakresie upoważnienia ustawowego, to zasadny jest wniosek o umorzenie postępowania w zakresie zgodności przedmiotu kontroli z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Zdaniem Rady Ministrów, zarzut naruszenia trybu procedowania nad rozporządzeniem płacowym nie został przez wnioskodawcę poprawnie uzasadniony. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej jest przepisem kompetencyjnym, z którego nie wynika obowiązek konsultacyjny. Natomiast art. 7 ust. 3 tejże ustawy, ustanawiający 30-dniowy termin wyrażenia opinii przez Komisję Wspólną, nie znajdował zastosowania przy wydawaniu rozporządzenia płacowego, gdyż termin ten odnosi się jedynie do sytuacji, w której obowiązek konsultacyjny wynika z odrębnego przepisu. W ocenie Rady Ministrów, taki przepis nie został wskazany przez wnioskodawcę.

Niemniej Rada Ministrów stoi na stanowisku, że w toku prac nad rozporządzeniem płacowym doszło do rzeczywistych konsultacji ze społecznościami lokalnymi. Skrócenie terminu przedstawienia opinii przez stronę samorządową Komisji Wspólnej było uzasadnione utratą mocy obowiązującej poprzedniego rozporządzenia płacowego. Nie doszło jednak do całkowitego uniemożliwienia wyrażenia stanowiska przez środowiska samorządowe.

Przedstawione przez wnioskodawcę twierdzenia odnośnie do naruszenia wzorców kontroli rangi ponadustawowej są, w ocenie Rady Ministrów, implikacją tez odnoszących się do naruszenia przepisów ustawy o Komisji Wspólnej. Rekonstrukcja konstytucyjnego obowiązku konsultacji projektów aktów prawnych została dokonana w sposób uproszczony, nieuwzględniający dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z niego, że naruszenie ustawowych przepisów proceduralnych nie stanowi automatycznie i za każdym razem naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. Tryb opiniowania projektów aktów prawnych przez Komisję Wspólną nie ma bezpośredniego umocowania w przepisach Konstytucji. Z tego względu brak przedstawienia opinii Komisji czy nieuwzględnienie zgłaszanych uwag nie stanowi naruszenia procedury konsultacyjnej, które mogłoby skutkować niezgodnością z Konstytucją zaskarżonego aktu.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 4 ust. 6 EKSL Rada Ministrów zwróciła uwagę, że wnioskodawca nie dokonał wykładni tego przepisu, w szczególności użytego

w nim sformułowania wyjątku od obowiązku przeprowadzenia konsultacji „o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie”. W tej sytuacji, ze względu na zbliżający się termin utraty mocy obowiązującej poprzedniego rozporządzenia płacowego, nie było możliwości przeprowadzenia konsultacji. Nie doszło zatem do naruszenia art. 4 ust. 6 EKSL.

2.4. Rada Ministrów nie podzieliła stanowiska wnioskodawcy także co do trzeciego zarzutu, zgodnie z którym określenie wysokości wynagrodzenia w rozporządzeniu płacowym nie spełnia wymagania ustawowej formy ingerencji w konstytucyjnie chronioną samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Wykładnia art. 165 ust. 2 Konstytucji, dokonana przez wnioskodawcę jest, w ocenie Rady Ministrów, uproszczona i błędna. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wypowiedział się przeciwko możliwości stosowania zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego do kształtowania dochodu pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Ponadto, w ocenie Rady Ministrów, wnioskodawca, powołując się na zasadę samodzielności finansowej gmin, wskazał błędnie art. 165 ust. 2 zamiast art. 167 Konstytucji. Wnioskodawca nie wykazał także, że określanie wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru stanowi zadanie publiczne jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem ustalanie zasad wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru jest wprawdzie ustawowym uprawnieniem gminy, ale realizowanym w granicach przewidzianych przez prawo powszechnie obowiązujące.

Odnosząc się do wzorców kontroli wskazanych związkowo w punkcie trzecim *petitum* wniosku, Rada Ministrów zauważyła, że w uzasadnieniu została jedynie przywołana ich treść. Wnioskodawca nie przedstawił jednak ich wykładni ani argumentacji za stawianymi zarzutami.

3. W piśmie z 12 grudnia 2019 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie. W ocenie Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny zauważył, że chociaż w ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja wnioskodawcy do wszczęcia postępowania przed Trybunałem nie została zakwestionowana, to jednak Trybunał na każdym etapie postępowania powinien

sprawdzać, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania.

3.1. Zdaniem Prokuratora, porównanie treści uchwały Rady Miasta Gliwice z 8 listopada 2018 r. oraz wniosku inicjującego niniejsze postępowanie prowadzi do konstatacji, że skonkretyzowanie przedmiotu kontroli, poprzez wskazanie § 3 pkt 1 rozporządzenia płacowego, a także skorygowanie wzorców kontroli, nastąpiło dopiero w samym wniosku. W treści uchwały Rady Miasta Gliwice znajduje się jedynie sformułowanie o zbadaniu „zgodności przepisów rozporządzenia” płacowego, bez ich wyszczególnienia. Ponadto w uchwale wśród wzorców kontroli został wymieniony art. 24 Konstytucji, co nie zostało już powtórzone we wniosku z 5 grudnia 2018 r.

W ocenie Prokuratora, brak jest minimalnej zbieżności, która zgodnie z orzecznictwem Trybunału, powinna cechować uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz wniosek inicjujący postępowanie przed Trybunałem. Uchwała Rady Miasta Gliwice, w której nie skonkretyzowano przedmiotu kontroli poprzez określenie, do których przepisów kwestionowanego rozporządzenia płacowego odnoszą się zarzuty niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli, nie stanowi właściwej podstawy wniosku złożonego do Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym, wniosek samoistnie konkretyzujący przedmiot zaskarżenia należy uznać za pochodzący od podmiotu, który nie ma legitymacji do inicjowania postępowania w sprawie hierarchicznej zgodności norm, w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Jest to samodzielna przesłanka niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku.

3.2. Prokurator Generalny zwrócił także uwagę, że zgodnie z § 3 uchwały Rady Miasta Gliwice z 8 listopada 2018 r., jej wykonanie powierzono Przewodniczącemu Rady Miasta Gliwice i Prezydentowi Miasta Gliwice. Oznaczało to, że przysługujące organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do sporządzenia, podpisania i złożenia wniosku w sprawie hierarchicznej kontroli zgodności norm przekazano wymienionym w uchwale podmiotom. Tymczasem wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie został podpisany i złożony przez radcę prawnego. Powołał się on na pełnomocnictwo, udzielone mu w § 2 uchwały Rady Miasta Gliwice z 8 listopada 2018 r. Zgodnie z treścią tego przepisu, radca prawny został umocowany do reprezentowania Rady Miasta Gliwice przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zdaniem Prokuratora, radca prawny, który złożył wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej

sprawie, nie był umocowany do sporządzenia i złożenia wniosku. Wniosek ten należy zatem uznać za pochodzący od podmiotu nieuprawnionego.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 9 września 2019 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 10 grudnia 2018 r. w imieniu Rady Miasta Gliwice (dalej: wnioskodawca). Do wniosku została dołączona uchwała Rady Miasta Gliwice z 8 listopada 2018 r. (uchwała nr XLI/913/2018) „w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1260) 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 ze zm.)”. Uchwała ta została podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

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. Zgodnie z zaskarżoną regulacją, wynagrodzenie prezydenta miasta (miasta na prawach powiatu) do 300 tyś. mieszkańców, obowiązujące od 1 lipca 2018 r., wynosi od 3800 do 5000 zł.

Wnioskodawca sformułował trzy zarzuty ujęte w *petitum* wniosku w odrębnych 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; dalej: ustawa o Komisji Wspólnej).

W trzecim punkcie *petitum* wniosku zarzucono naruszenie art. 165 ust. 2 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. Badanie dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku jednostki samorządu terytorialnego nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, 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. Z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania (art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji). Oznacza to konieczność podjęcia przez organ kolegialny uchwały stanowiącej upoważnienie i podstawę do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Uchwała uprawnionego organu determinuje skorzystanie przez ten podmiot z prawa określonego w art. 191 Konstytucji, a złożenie wniosku jest czynnością podjętą w celu jego wykonania. Złożenie wniosku musi być zatem poprzedzone podjęciem stosownej uchwały, udzielającej także stosownego umocowania do sporządzenia wniosku oraz reprezentowania wnioskodawcy przed Trybunałem.

Wniosek w niniejszej sprawie złożył radca prawny umocowany w § 2 uchwały Rady Miasta Gliwice z 8 listopada 2018 r. (nr XLI/913/2018) „[d]o reprezentowania Rady Miasta Gliwice przed Trybunałem Konstytucyjnym”. Umocowanie nie obejmowało sporządzenia i złożenia wniosku do Trybunału. Tymczasem „[p]ełnomocnik wnioskodawcy, również podmiot sporządzający lub podpisujący wniosek, jest zobowiązany do działania w granicach i zakresie udzielonego pełnomocnictwa. Nie posiada zatem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 22 czerwca 2010 r., sygn. Tw 12/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 315). Mając to na uwadze, należało stwierdzić, że wniosek został złożony przez podmiot pozbawiony legitymacji procesowej do tej czynności. Wady tej nie można było zarazem uznać za brak formalny, który podlega usunięciu w trybie art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK) (por. postanowienie z 24 listopada 2003 r., sygn. Tw 30/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 209). Już z tego powodu wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne i postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

2.2. Wniosek nie spełnia także wymagania, zgodnie z którym treść uchwały i wniosku musi być zbieżna. Nie oznacza to wprawdzie konieczności całkowitego pokrywania się ich treści.

Trybunał wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że minimalna zbieżność, która powinna cechować wniosek i uchwałę obejmuje wskazanie przedmiotu postępowania (kwestionowanego przepisu), sformułowanie zarzutu stawianego zaskarżonym przepisom oraz wskazanie wzorca kontroli, czyli przepisu aktu normatywnego wyższego rzędu (zob. np. postanowienia TK z: 10 marca 2004 r., sygn. Tw 30/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 9; 15 stycznia 2009 r., sygn. Tw 24/08, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 10; 2 lipca 2007 r., sygn. Tw 26/06, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 43; 16 lutego 2005 r., sygn. Tw 21/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 95, a także wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, OTK ZU A/2016, poz. 93). W jednym z orzeczeń Trybunał stwierdził, że „[w]ola rady (sejmiku) jako organu kolegialnego znajduje wyraz w podejmowanych przez nią uchwałach. (...) Treść uchwały i wniosku powinny być zbieżne. Minimalna zbieżność cechująca wniosek i uchwałę obejmuje dokładne wskazanie kwestionowanego przepisu (przepisów) danego aktu normatywnego, wyrażenie woli

wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej, którym w przypadku ustawy może być Konstytucja lub ratyfikowana umowa międzynarodowa” (postanowienie TK, sygn. Tw 12/10).

Zgodnie z § 1 uchwały Rady Miasta Gliwice z 8 listopada 2018 r. „[p]ostanawia się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (...)”. W kolejnych przepisach uchwały, a także w uzasadnieniu, nie zostały skonkretyzowane przepisy rozporządzenia płacowego, do których odnoszą się zarzuty sformułowane w uchwale. Tymczasem we wniosku złożonym do Trybunału 10 grudnia 2018 r. jako przedmiot kontroli został precyzyjnie wskazany § 3 pkt 1 rozporządzenia płacowego 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.

Podjęcie przez radę gminy uchwały, w której nie przedstawiono zarzutu niezgodności konkretnych przepisów rozporządzenia z wyraźnie wskazanymi przepisami jako wzorcami kontroli, w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego musi być uznane w takich okolicznościach za nieskuteczne. Jeżeli uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie wyznacza dokładnie zakresu zaskarżenia, to okoliczność ta uniemożliwia Trybunałowi przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli norm. Z tego powodu wydanie wyroku w sprawie także było niedopuszczalne i postępowanie w sprawie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Kierownik Sekretariatu

Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara



KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

