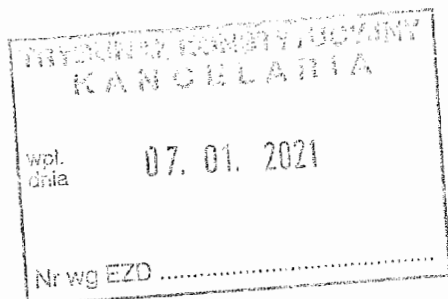


Gliwice, dnia 1 grudnia 2020 r.



Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Rada Miasta Gliwice

ul. Zwycięstwa 21, 44-100 Gliwice

reprezentowana przez r.pr. Natalię Krupa i r.pr. Rafała Wróbla

Puchała Wróbel Krupa Polifke Kancelaria Radców Prawnych Sp.p.

ul. o. Jana Siemińskiego 33/2

44-100 Gliwice

WNIOSEK

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 Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 90 poz. 759)

Działając imieniem Rady Miasta Gliwice, w oparciu o pełnomocnictwo udzielone w postanowieniu § 2 uchwały nr XIX/375/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 24 września 2020 r., na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późniejszymi zmianami), zwracamy się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności **§ 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:

1. art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282)
2. art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także z preambułą i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. z 2005 r. Nr 90 poz. 759)
3. art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 216 ust. 1 i art. 65 ust. 4 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

WYMAGANIA FORMALNE WNIOSKU

1) Oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku

Rada Miasta Gliwice

Niniejszy wniosek jest składany na podstawie uchwały nr XIX/375/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 24 września 2020 r. W postanowieniu § 2 tej uchwały Rada Miasta Gliwice udzieliła pełnomocnictwa radcy prawnemu Natalii Krupie i radcy prawnemu Rafałowi Wróblowi do złożenia niniejszego wniosku.

2) Podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku

Wniosek jest składany na podstawie **art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późniejszymi zmianami).**

3) Oznaczenie rodzaju pisma procesowego

Niniejsze pismo stanowi **wniosek o zbadanie zgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.**

4) Określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części

§ 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

5) Wskazanie wzorca kontroli

- art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), **zwaną dalej u.p.s.**
- art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także z preambułą i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. z 2005 r. Nr 90 poz. 759), **zwaną dalej ustawą o Komisji Wspólnej.**
- art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 216 ust. 1 i art. 65 ust. 4 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, **zwaną dalej EKSL.**

UZASADNIENIE

I. Przywołanie treści kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią

1. Wnioskodawca w niniejszym wniosku kwestionuje zgodność z Konstytucją i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego 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), **zwanego dalej również: rozporządzeniem lub rozporządzeniem płacowym**, 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 tym przepisem:

„Ustala się:

- 1) 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;

Natomiast w Załączniku nr 1 do rozporządzenia w tabeli I lit. B pkt 2 określono wynagrodzenie zasadnicze obowiązujące od dnia 1 lipca 2018 r. m.in. na stanowisku Prezydenta miasta na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców. Wynagrodzenie to winno się zawierać w kwotach: 3.800 - 5.000 zł.

Wykładnia kwestionowanego przepisu nie nastrocza żadnych trudności, gdyż w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości określa on minimalną i maksymalną kwotę wynagrodzenia prezydenta miasta na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców.

II. Przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemów i zarzutów oraz wskazanie argumentów na ich poparcie

W celu zachowania przejrzystości przedmiotowego wniosku wzorce kontroli wraz z ich wykładnią zostaną omówione jednocześnie z określeniem problemów i zarzutów, które się do nich odnoszą i wskazaniem argumentów na ich poparcie.

1) Art. 7 Konstytucji RP, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych

Art. 7 Konstytucji:

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji:

1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych:

1. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

4) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;

3. Maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 373, 730 i 912).

2.1. Wnioskodawca wnosi o zbadanie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U.

poz. 936, z późniejszymi zmianami) w zakresie w jakim ustalono w nim kwoty wynagrodzenia zasadniczego osób wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, mimo braku delegacji ustawowej w tym zakresie. Już sam fakt braku delegacji ustawowej do określenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru jest zdaniem wnioskodawcy wystarczający, aby stwierdzić niezgodność kwestionowanej regulacji z Konstytucją.

2.2. Z brzmienia art. 7 Konstytucji wynika wprost ustrojowa zasada prawna (konstytucyjna) legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy (najczęściej – ustawodawcy) jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy (postanowienie TK Ts 216/04 z 9 maja 2005 r.) (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Działanie na podstawie prawa – jako zwrot językowy użyty w art. 7 Konstytucji – należy rozumieć szerzej niż przestrzeganie prawa. Wymagania stawiane organom władzy publicznej są bardziej rygorystyczne, zaś towarzyszące im obowiązki – dalej idące, niż nałożone na obywateli. Obywatelom wolno czynić to wszystko, co nie jest zabronione przez prawo, władzom – tylko to, co jest im dozwolone i przez prawo zaliczone do ich kompetencji i zadań. Kompetencja organu władzy publicznej może być, w zależności od charakteru sprawy, określona bardziej lub mniej szczegółowo, lecz jej prawna podstawa stanowi niezbędną przesłankę podjęcia działania przez dany organ (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Nadto, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (tak m.in. postanowienie TK z 9 maja 2005 r., Ts 216/04), lecz musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa (wyrok z 23 marca 2006 r., TK K 4/06).

W komentarzu do art. 7 Konstytucji RP podkreśla się także, że zasada legalizmu odnosi się nie tylko do ustawodawstwa, lecz do prawotwórstwa w ogólności. Ma szczególnie wielkie znaczenie odnośnie do stanowienia aktów wykonawczych, zwłaszcza rozporządzeń wydawanych na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy, którego obowiązkowe składniki określa sama Konstytucja w art. 92. Trybunał Konstytucyjny deklarował niejednokrotnie, iż badając konstytucyjność rozporządzenia, będzie ustalał, czy Rada Ministrów – jako autor rozporządzenia – **„działała zgodnie z uregulowanymi ustawowo zasadami stanowienia przedmiotowych rozporządzeń, w tym – czy dopełniono wymóg zasięgnięcia stosownych opinii”** (zob. U 5/04 z 18 lipca 2006 r.; zob. też w odniesieniu do rozporządzenia wydawanego przez ministra – wyrok z 18 lutego 2014 r., U 2/12, pkt 9.1) (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

2.3. W doktrynie nie budzi wątpliwości, że: „W przypadku wydawania rozporządzeń art. 7 musi być widziany również w kontekście art. 92. Naruszenie konstytucyjnych zasad wydawania rozporządzeń może przybierać różną postać – polegać m.in. na wydaniu tego aktu przez podmiot niemający kompetencji prawotwórczej lub z naruszeniem procedury jego stanowienia, wykroczeniu poza przedmiotowy zakres upoważnienia i unormowania w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego, czy wreszcie – niezgodności treści rozporządzenia z aktami normatywnymi hierarchicznie wyższymi. Każde z tego rodzaju uchybień samoistnie może być przyczyną orzeczenia przez Trybunał o niezgodności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 92 konstytucji, a co za tym idzie, widziane być powinno również w kontekście konstytucyjnej zasady legalizmu (zob. np. wyrok z 8 maja 2014 r., U 9/13, pkt 4.3)” (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Na mocy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”

Z przepisu art. 92 Konstytucji RP wynika w szczególności, że rozporządzenie winno być wydane w celu wykonania ustawy, co oznacza „konieczność normowania w rozporządzeniu tylko takich spraw, które są regulowane w ustawie i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy” (tak: P. Tuleja, Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, wyd. VI, Warszawa 2005, s. 59).

Rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia. Szczegółowość ta powinna być rozpatrywana pod względem:

- 1) podmiotowym (powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia);
- 2) przedmiotowym (ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania);
- 3) treściowym (musi wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu).

Rozporządzenie może regulować wyłącznie kwestie wprost (jednoznacznie) określone przez ustawodawcę upoważniającego dany organ do wydania rozporządzenia. Organ wydający rozporządzenie nie może domniemywać zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu.

2.4. Wynagrodzenie wszystkich pracowników samorządowych określone jest na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenia wykonawczego – rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Na mocy art. 37 ust. 1 u.p.s.: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi;
- 2) minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach;

- 3) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach;
- 4) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- 5) maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- 6) wysokość dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3;
- 7) warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę;
- 8) warunki ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania;
- 9) warunki ustalania prawa do jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy i jej wypłacania."

Zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.s.: „Maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 373, 730 i 912).”

Przepis art. 37 ust. 1 u.p.s. wyraźnie odróżnia warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych od kwestii minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia bądź jego poszczególnych elementów. Zgodnie z ww. przepisem ustawy (pkt 3 – 5) Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia:

- 3) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 [tj. pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę], w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach;
- 4) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 [tj. pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru] **oraz** maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- 5) maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 [tj. pracowników zatrudnianych na podstawie powołania] oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego.

W przepisie tym (pkt 4) brak jest zatem upoważnienia do określenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a w szczególności maksymalnego poziomu tego wynagrodzenia. W przypadku tych pracowników ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (art. 37 ust. 3 u.p.s.). Jednocześnie w tym samym przepisie (pkt 3 i 5) przewidziano upoważnienie do ustalania, w drodze rozporządzenia, wysokości wynagrodzenia zasadniczego (minimalnego lub maksymalnego jego poziomu) w stosunku do innych grup pracowników - zatrudnionych na podstawie powołania lub umowy o pracę. Dodatkowo w pkt 4, który nie upoważnia do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego pracowników z wyboru przewidziano kompetencję dla Rady Ministrów do ustalenia maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego. Wynika stąd jednoznaczny

wniosek, że **ustawodawca nie upoważnił Rady Ministrów do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego (ani minimalnego, ani maksymalnego) pracowników z wyboru**. Nie ma bowiem uzasadnienia, dla którego ustawodawca nie wskazałby, gdyby taki był jego zamysł, również w art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s., że Rada Ministrów upoważniona jest do ustalenia w rozporządzeniu minimalnego i maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru, skoro zrobił to w innych punktach tego samego przepisu. Wobec treści art. 37 ust. 1 pkt 3 i 5 u.p.s., uznać należy, że ustawodawca celowo w art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s. pominął delegację do ustalenia w rozporządzeniu minimalnego i maksymalnego poziomu wynagrodzenia pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru, chcąc pozostawić regulację ww. kwestii właściwym organom jednostek samorządu terytorialnego przy ustawowym określeniu maksymalnej wysokości tego wynagrodzenia (art. 37 ust. 3 u.p.s.).

Wnioskodawca dostrzega, że treść art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. może prowadzić do wniosku, że pojęcia „warunków i sposobu wynagradzania” oraz „minimalnego poziomu wynagradzania” nie wykluczają się wzajemnie, a to przez zawarte w ww. przepisie wyrażenie „w tym”. Użycie ww. frazy przysłówkowej sugeruje, że pojęcie „warunków i sposobu wynagradzania” jest szersze od pojęcia „minimalnego poziomu wynagradzania”. W ocenie wnioskodawcy nie można jednak ograniczyć analizy stosunku zakresowego między ww. wyrażeniami wyłącznie do wskazania na wyrażenie „w tym”. Na powyższe nie pozwala analiza warstwy semantycznej obu wyrażeń. Wnioskodawca przeprowadził językową analizę pojęcia „warunków i sposobu wynagradzania”. Słowo „warunek w języku polskim rozumiane jest jako „czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś” (za Słownikiem Języków Polskich, www.sjp.pwn.pl). Tym samym warunki wynagradzania powinny być rozumiane jako wskazanie czynników, od których uzależnione jest uzyskanie wynagrodzenia przez pracownika, o którym mowa w analizowanym przepisie. Takim czynnikiem, warunkiem wynagradzania nie jest sam poziom wynagrodzenia – minimalny czy maksymalny.

Pojęcie „sposobu wynagradzania” należy natomiast odnieść do językowej definicji sposobu jako określonego trybu postępowania, formy wykonania czegoś (za Słownikiem Języków Polskich, www.sjp.pwn.pl). Ponownie wskazać należy, że określeniem trybu/formy wynagradzania nie jest wysokość tego wynagrodzenia. Z powyższego wynika, że „sporne” pojęcia nie pozostają ze sobą w zakresie nadrzędności/podrzędności. Nie są to pojęcia, które pozostawałyby ze sobą w stosunku krzyżowania. W ocenie wnioskodawcy pojęcia te się wykluczają – czym innym są warunki wynagradzania, sposób wynagradzania i poziom wynagrodzenia (określany jako minimalny bądź maksymalny).

Co więcej, użycie wyrażenia „w tym” w kontekście zaprezentowanym powyżej, tj. jako dowód stosunku nadrzędności/podrzędności między analizowanymi pojęciami, oznaczałoby, że Rada Ministrów uprawniona jest również do określania maksymalnej wysokości wynagrodzenia w przypadku opisanym w art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. Użycie wyrażenia „w tym” nie oznacza bowiem, że ustalono tym samym katalog zamknięty spraw, które mogą być przedmiotem tak określonej delegacji ustawowej. Skoro bowiem „warunki i sposób” wynagradzania miałyby być pojęciem szerszym od „minimalnego poziomu wynagradzania”, to pojęcie to obejmowałoby również zakresem swojego

normowania „maksymalny poziom wynagradzania”. Nie budzi natomiast wątpliwości, że Rada Ministrów nie ma kompetencji do ustalania „maksymalnego poziomu wynagrodzenia” pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę.

Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że delegacja ustawowa zawarta w art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s. nie zawiera upoważnienia dla Rady Ministrów do ustalania wysokości wynagrodzenia, czy to minimalnego czy maksymalnego.

Z tego też względu uznać należy, że użycie wyrażenia „w tym” w przepisie art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. jest błędne i nie może rzutować na wykładnię art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s. w kontekście podnoszonych przez wnioskodawcę zarzutów.

Możliwa jest też taka wykładnia, art. 37 ust. 3 pkt 3 i 4, że – nawet jeśli ustalanie poziomu wynagrodzenia (minimalnego lub maksymalnego) mieści się w zakresie pojęcia „warunku” lub „sposobu”, to aby Rada Ministrów mogła ten poziom określać w rozporządzeniu, przepis kompetencyjny musi wyraźnie wymieniać to uprawnienie, tak jak to czyni art. 37 ust. 3 pkt 3. W przeciwnym razie zastrzeżenie w pkt 3 zaczynające się od słów: „w tym minimalny poziom...” byłoby zbędne.

Z przytoczonych argumentów wynika, że Rada Ministrów powinna ograniczyć się do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków i sposobu wynagradzania pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru zgodnie z ustawowymi wytycznymi, np. poprzez wskazanie kryteriów kształtowania wynagrodzenia w indywidualnych przypadkach przez pracodawcę samorządowego, który powinien mieć w tym zakresie szeroką swobodę działania, czy też okresów, za które dane składniki przysługują lub nie przysługują. Z przepisu art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika upoważnienie do ogólnego określenia przez Radę Ministrów kwestii związanych z kształtowaniem wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a wyjątkiem od tej zasady jest wskazanie maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego tych pracowników.

Dodatkowego argumentu za taką wykładnią ww. przepisów dostarcza wykładnia historyczna. W ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych w art. 20 ust. 2 wskazano, że: „Rada Ministrów, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, określa w drodze rozporządzenia zasady wynagradzania pracowników samorządowych. Rada Ministrów przy ustalaniu zasad wynagradzania członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), odrębnie dla każdego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego, uwzględnia liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.” Zasady wynagradzania w ocenie wnioskodawcy to pojęcie szerokie, obejmujące zarówno warunki, sposoby wynagradzania, jak i poziom tego wynagrodzenia. Zmiana przepisu dokonana ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych zawęża delegację dla Rady Ministrów.

2.5. Wnioskodawca dostrzega również, że ustawodawca posługuje się pojęciem „warunki wynagradzania” w różnych ustawach i w różnym kontekście. W art. 77³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy ustawodawca zdecydował o upoważnieniu ministra właściwego do spraw pracy do określenia w drodze rozporządzenia warunków ustalania i wypłacania wynagrodzenia zasadniczego pracowników. W przepisie tym jednak wyraźnie wskazano (art. 77³ ust. 3 Kodeksu pracy), jakie kwestie obejmuje

delegacja ustawowa i wymieniono w jej ramach wynagrodzenie zasadnicze. Ustawodawca, wydając przepis upoważniający, wpływa na treść rozporządzenia. Organ wydający akt ma jedynie obowiązek wykonać delegację zawartą w ustawie. Każde rozporządzenie wydawane jest na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że powinno być ono oparte na wyraźnym, szczegółowym upoważnieniu i w zakresie w tym upoważnieniu określonym. Kompetencji nie można domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również odkodowywać w drodze wykładni celowościowej. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji prawodawczej. Takie stanowisko było prezentowane już w pierwszym z orzeczeń dotyczących problemu konstytucyjności upoważnień ustawowych i wydawanych na ich podstawie rozporządzeń (zob. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2 i powołana tam literatura). Również w późniejszych orzeczeniach Trybunał konsekwentnie podkreślał, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, choćby przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji prawotwórczej (zob. wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 i powołane tam orzecznictwo).

2.6. Uregulowanie w skarżonym rozporządzeniu kwestii minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, w tym w stosunku do prezydenta miasta, uznać należy wobec powyższego za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Przepis art. 37 ust. 1 pkt 4 upoważnia Radę Ministrów wyłącznie do uregulowania maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego. Gdyby ustawodawca chciał delegować na Radę Ministrów określenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wskazałby to wprost w treści upoważnienia tak, jak uczynił to w stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i powołania (art. 37 ust. 1 pkt 3 i 5).

Ustawodawca w art. 37 ust. 3 u.p.s. zastrzegł jednocześnie, że maksymalne wynagrodzenie pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Należy podkreślić, że jest to jedyny przepis w ustawie odnoszący się do maksymalnego wynagrodzenia pracowników samorządowych. Przepis ten dotyczy wyłącznie pracowników z wyboru, co wskazuje na wyjątkowy charakter tej regulacji. **Tym samym ustawodawca zdecydował o zastrzeżeniu regulacji maksymalnego wynagrodzenia pracowników z wyboru na mocy przepisów ustawy, a nie przekazaniu tej kwestii do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym. Rozporządzenie wkracza zatem w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, w sposób wyczerpujący.**

W art. 37 ust. 3 ustawy próżno szukać odwołania do rozporządzenia wykonawczego. Ustawodawca nie wskazał bowiem, że maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, o którym mowa w ww. przepisie winno być odnoszone do wynagrodzenia ustalonego rozporządzeniem wykonawczym, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 4. Gdyby ustawodawcy chodziło o ustalenie maksymalnego

wynagrodzenia jako ograniczenia dla delegacji ustawowej z art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s. przepis winien brzmieć następująco: *Maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, ustalone rozporządzeniem, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 2030 i 2199 oraz z 2016 r. poz. 178).* W ustawodawstwie znaleźć można wiele przykładów, w których w celu wskazania ograniczeń delegacji ustawowej, ustawodawca wprost odwołuje się do treści rozporządzenia wykonawczego, np. używając wyrażenia „wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. ...” (art. 37 ust. 2 u.p.s., art. 1a ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych o pracy, art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych itd.). W przepisie art. 37 ust. 3 u.p.s. nie ma takiego odwołania. Powyższe oznacza, że ustalenie maksymalnego wynagrodzenia osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, jest materią uregulowaną ustawowo i nie może być przedmiotem rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów.

Cechą rozporządzenia, oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, jest jego wykonawczy charakter. Oznacza to, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w § 115 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z tą regulacją, akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 236-237).

Treść art. 37 ust. 3 u.p.s. nie pozwala na jego modyfikację rozporządzeniem wykonawczym.

2.7. W tym miejscu wnioskodawca dodatkowo wskazuje na projekt ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych, który zakłada przyjęcie jako podstawy dla ustalania wynagrodzeń wymienionych w projekcie osób sprawujących funkcje publiczne wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego w stawce podstawowej. W uzasadnieniu tego projektu czytamy: *„Ponadto przedmiotowe ujednolicenie ma odnosić się także do pracowników samorządowych, to jest marszałka i wicemarszałka województwa oraz pozostałych członków zarządu województwa, starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu powiatu, a także wójta (burmistrza,*

prezydenta miasta). Wspomniane zmiany obejmą również przewodniczącego zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego, pozostałych członków zarządu, a także burmistrzów dzielnicy m.st. Warszawy i ich zastępców oraz pozostałych członków zarządu dzielnicy m.st. Warszawy. Należy wskazać, że proponowana zmiana uporządkuje obecnie funkcjonujący system w taki sposób by wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych pochodzących z wyboru była odnoszona do przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce. Zmiana ta, poza wyrównaniem i urealnieniem (zwiększeniem) aktualnych wynagrodzeń ma na celu więc bardziej adekwatne odniesienie wysokości wynagrodzeń do odpowiedzialności ponoszonej przez pracowników samorządowych z zachowaniem jako priorytetu **zasady autonomii samorządu.**" I dalej: „Istotną częścią władzy publicznej są również osoby zajmujące kluczowe stanowiska w samorządzie terytorialnym, a tym samym, także i w tym obszarze dostrzeżono konieczność uruchomienia mechanizmu dostosowania wynagrodzeń do zakresu odpowiedzialności, charakteru realizowanych zadań a przede wszystkim do faktycznej sytuacji gospodarczej - przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce. Przy ustalaniu tych wynagrodzeń trzeba jednocześnie pamiętać o konieczności uszanowania **autonomii samorządu terytorialnego.** W art. 4 zaproponowano wprowadzenie zmian wynagrodzeń osób pochodzących z wyboru, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282).” Ustawodawca wskazuje na konieczność poszanowania zasady autonomii samorządu i uzależnienia wysokości wynagrodzenia od odpowiedzialności ponoszonej na danym stanowisku (zakładając w projekcie ustawy wzrost maksymalnego poziomu wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru). Projekt ustawy w sposób jasny wyraża wolę ustawodawcy, która powinna znaleźć również odzwierciedlenie w wykładni obowiązujących przepisów.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że wydając rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Rada Ministrów powinna była wziąć pod uwagę m.in. rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach (art. 37 ust. 2 pkt 1 u.p.s.), czego jednak nie uczyniła, o czym szerzej w poniższym zarzucie dotyczącym art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 216 ust. 1 i art. 65 ust. 4 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 EKSL.

Wskazane wytyczne stanowią bowiem merytoryczne wskazówki odnoszące się do treści norm, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu. **Zgodność aktu wykonawczego z wytycznymi to także istotny element kontroli legalności prawa sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.** Wykorzystywanie rozporządzenia do innych celów niż założone w upoważnieniu zawartym w ustawie stanowi poważne naruszenie Konstytucji RP, a sam taki akt należy uznać za nielegalny w tym zakresie.

2.8.Z powyższych argumentów wynika, że rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie obniżenia wynagrodzenia pracownikom samorządowym narusza art. 7 Konstytucji RP oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 37 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

2) Art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, preambuła i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. 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

Art. 4 ust. 6 EKSL:

6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

Preambuła Konstytucji:

*W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny,
odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie,
my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej,
zarówno wierzący w Boga
będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna,
jak i nie podzielający tej wiary,
a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł,
równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego - Polski,
wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach,
nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej,
zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku,
złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozszanowanymi po świecie,
świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej,
pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane,
pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność,
w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem,
ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej
jako prawa podstawowe dla państwa
oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.
Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali,
wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka,
jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi,
a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.*

Art. 2 Konstytucji:

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej:

Do zadań Komisji Wspólnej należy:

5) opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej.

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:

3. W przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub opinii strony samorządowej Komisji o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu, termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

3.1. Przed przystąpieniem do prezentacji treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią oraz określeniem problemów i zarzutów, zdaniem wnioskodawcy, konieczne jest przedstawienie w tym miejscu skrótowego opisu procesu legislacyjnego, jaki miał miejsce podczas opracowywania i wejścia w życie rozporządzenia płacowego.

Ustawą z dnia **15 września 2017 r.** o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych znowelizowano ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Jak wskazano w treści uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej: „Projektowana ustawa ma na celu zmianę ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.; dalej: ustawa) i zakłada usunięcie przepisów dotyczących gabinetów politycznych funkcjonujących na szczeblu samorządowym przy wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), starostach i marszałkach województwa. Poprzez skreślenie punktu 2) w ust. 2 w art. 4 ustawy, skreślenie art. 17 i art. 33 oraz zmianę brzmienia punktu 1 w art. 37 ust. 1 istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy gabinety polityczne stracą podstawę prawną swojego istnienia i tym samym ulegną rozwiązaniu z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”

Wymienioną wyżej ustawą z art. 37 ust. 1 u.p.s., stanowiącego podstawę do wydania rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, usunięto upoważnienie do określenia wykazu stanowisk obejmującego doradców i asystentów. Ustawa nowelizująca nie obejmowała innych zmian poza wskazanymi powyżej, w szczególności w żaden sposób nie odnosiła się do wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych.

Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu **18 listopada 2017 r.**, przy czym zgodnie z jej art. 3: *„Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”* (tj. do **19 maja 2018 r.**).

W dniu **20 lutego 2018 r.** na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. W uzasadnieniu oraz ocenie skutków regulacji do ww. projektu, opracowanej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wskazano, że projekt nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych pomija stanowiska doradców i asystentów, których możliwość zatrudnienia została uchylona ww. ustawą. Podkreślono również, że wiele dotychczasowych regulacji zostało utrzymanych, przy czym w niektórych przypadkach proponuje się nowe rozwiązania, a to z uwagi na prawie dziesięcioletni okres obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia, a także napływające do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wątpliwości w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia oraz potrzebę ich dostosowania do zmieniających się przepisów. Projekt rozporządzenia, jego uzasadnienia i ocena skutków regulacji nie przewidują zmian w zakresie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ich zastępców i innych wybranych grup pracowników samorządowych. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wprost wskazano, że poziom wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach nie uległ zmianie.

Projekt rozporządzenia w opisanym kształcie został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. W dniu **28 marca 2018 r.** na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przedłożony projekt uzyskał pozytywną opinię.

W dniu **9 maja 2018 r.** (na 10 dni przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji skierował do Sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nowe projekty załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (nie przedstawiono nowego projektu całego rozporządzenia). Załączniki te zawierały niższe od dotychczasowych (obniżone o średnio 20%) wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych, w tym wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz ich zastępców. W uzasadnieniu do pisma, zawierającego zmienione załączniki powołano się na: *„powszechnne oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych”* oraz pozytywne skutki finansowe i społeczne obniżenia uposażeń.

W piśmie sformułowano jednocześnie wniosek o przekazanie nowych projektów załączników do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w trybie obiegowym. Na zajęcie stanowiska wyznaczono stronie samorządowej czas do dnia

14 maja 2018 r. do godz. 9:00., tj. de facto dwa dni robocze. W dniu 10 maja 2018 r. współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ze strony samorządowej poinformował o braku zgody na zaopiniowanie nowych projektów załączników do rozporządzenia płacowego w trybie obiegowym, podkreślając konieczność zajęcia w tej sprawie stanowiska w standardowym trybie tj. na posiedzeniu plenarnym. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie zrezygnowała zatem z opiniowania projektu, a odmówiła zgody na opiniowanie w zaproponowanym trybie, wskazując na konieczność zajęcia stanowiska na posiedzeniu plenarnym z uwagi na istotność zmian.

W dniu **15 maja 2018 r.** zmieniony projekt rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych - pomimo braku opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego - został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, który rekomendował jego przyjęcie Radzie Ministrów. Nowe rozporządzenie płacowe zostało przyjęte przez Radę Ministrów tego samego dnia. Rozporządzenie płacowe zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu **17 maja 2018 r.** i weszło w życie po dwóch dniach, tj. z dniem **19 maja 2018 r.**

W nowym rozporządzeniu nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 r. niższymi stawkami w zakresie wynagrodzeń wybranych grup pracowników samorządowych. W szczególności nie określono wpływu nowego rozporządzenia na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczasowych przepisów.

3.2. Dochowanie przepisane go trybu ustanowienia aktu normatywnego jest jedną z zasad prawidłowej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją może dokonać zbadania określonego przepisami prawa trybu dojścia do skutku tego aktu.

Ocena dochowania trybu ustawodawczego nie zamyka się przy tym tylko i wyłącznie w ramach norm dotyczących prawotwórstwa określonych wprost w Konstytucji. Wszystkie unormowania zawarte w przepisach prawa powinny być brane pod uwagę w ocenie zgodności przyjęcia danego aktu z przepisaniem trybem ustanowienia. Co prawda zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji nie nakłada na ustawodawcę obowiązku konsultowania się z adresatami prawa przy wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych, **chyba że taki obowiązek prawodawca przewidzi w ustawie.** Wówczas organy wydające akt normatywny muszą - przy realizacji normy kompetencyjnej do wydania danego aktu normatywnego - **konsultować wprowadzane rozwiązania.** (K 1/14, pkt 9.4; zob. też M. Zubik, uwaga 11 do art. 7, [w:] Konstytucja..., t. I, Warszawa 2016) (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 2. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Na mocy art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej: „Do zadań Komisji Wspólnej należy opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych

dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej.”

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy: „W przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub opinii strony samorządowej Komisji o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu, termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.” Działanie Komisji Wspólnej stanowi przy tym realizację zasady współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, które wskazane są w preambule Konstytucji RP.

W postanowieniu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt Kpt 2/08 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że formuła zasady współdziałania zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto - do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymania i rzetelnego wykonywania.

3.3. W powyższym kontekście należy zwrócić uwagę, że rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zostało wydane z rażącym naruszeniem art. 3 pkt 5 oraz 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej. Przedkładanie Komisji projektów aktów normatywnych dotyczących bezpośrednio samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny. Świadczy o tym zastosowanie w art. 8 ust. 1 ustawy zwrotu „przedstawiają Komisji Wspólnej do zaopiniowania”, który wyraża obowiązek, a nie możliwość. Zgodnie z pełnym brzmieniem ww. przepisu: „Członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego **przedstawiają Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych.**” Z kolei zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy: „Do opinii i stanowisk, o których mowa w ust. 2, przepis **art. 7 ust. 3 stosuje się odpowiednio.**” Z ww. przepisów wprost wynika obowiązek przedstawienia projektu Komisji Wspólnej do zaopiniowania i termin wyrażenia opinii przez Komisję, który wynosi 30 dni.

W ocenie wnioskodawcy fakt, że art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej stosuje się odpowiednio do opiniowania przez Komisję Wspólną projektów aktów normatywnych i innych dokumentów oznacza, że bez znaczenia dla terminu, w którym Komisja może wyrazić opinię pozostaje użycie w ww. przepisie słów: „w przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii”. Obowiązek zasięgnięcia opinii w przypadku projektów aktów normatywnych i innych dokumentów wynika wprost z art. 8 ust. 1 ustawy. Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, że niektóre przepisy można stosować bezpośrednio, niektóre modyfikować, zaś jeszcze innych nie stosować wcale. Wobec treści art. 8 ust. 1 ustawy wydaje się być oczywiste, że art. 7 ust. 3 w analizowanym przypadku należy zastosować z modyfikacją, bowiem już z art. 8 ust. 1 wynika obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych.

Zmiany wprowadzone do rozporządzenia, ze względu na ich istotność i wagę, a także brak wcześniejszych konsultacji w ich zakresie, powinny stanowić przedmiot ponownych konsultacji i uzgodnień oraz dodatkowej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Podkreślić należy, że zmiany te nie były wcześniej przedmiotem debaty społecznej. Co więcej, obowiązek ten powinien dotyczyć pełnej nowej wersji projektu rozporządzenia a nie poszczególnych jego elementów (np. załączników przedstawionych do zaopiniowania w oderwaniu od treści samego aktu normatywnego).

Mając na uwadze, że prawodawca pozostawał w pilnej potrzebie wydania nowego rozporządzenia płacowego z uwagi na upływ okresu obowiązywania poprzedniej wersji rozporządzenia, **propozycje, które nie były objęte wcześniejszymi konsultacjami, powinny być przedmiotem odrębnej inicjatywy legislacyjnej.** Wówczas nie zaistniałaby luka prawna w postaci braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy, a jednocześnie zachowano by wymogi stawiane procedurze uchwalania przepisów. Warto również zwrócić uwagę, że w treści rozporządzenia przyjęto, że zmieniona w stosunku do poprzedniego rozporządzenia, nowa wysokość minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego, **ma obowiązywać od 1 lipca 2018 r.** Czas ten był wystarczający do opracowania i przedstawienia nowego projektu rozporządzenia z zachowaniem pełnej procedury związanej z jego wydaniem. Podjęta decyzja w ocenie wnioskodawcy nie była zatem w jakikolwiek sposób uzasadniona, a skrócenie terminów na przedstawienie opinii uniemożliwiło wyrażenie stanowiska w przedmiocie projektu zmian do rozporządzenia stronie samorządowej.

Przyjęty tryb procedowania zmian w zakresie wysokości wynagrodzenia niektórych grup pracowników samorządowych uniemożliwił odniesienie się do nich przez środowiska samorządowe reprezentowane w Komisji Wspólnej. Powyższe uznać należy za sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji oraz współdziałania władz. **Obchodzenie wymogów proceduralnych związanych z tworzeniem prawa samorządowego narusza zasady demokratycznego państwa prawnego.**

3.4. Wnioskodawca zdaje sobie sprawę z istnienia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiska, że nawet niezachowanie obowiązku konsultacyjnego wynikającego z ustawy nie może być automatycznie postrzegane jako naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. Taki wniosek płynie m.in. z wyroku o sygn. akt Kp 1/18. Wyrok ten należy jednak ocenić negatywnie, co uczyniono również w doktrynie. W głosie krytycznej do wyroku Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mariusz Muszyński (M. Muszyński, Glosa do wyroku TK z dnia 14 listopada 2018 r., Kp 1/18, Prok.i Pr. 2019, nr 9, s. 166-183) wskazuje m.in., że „*sentencja wyroku jest nielogiczna i wewnętrznie sprzeczna. Trybunał uznał zgodność ustawy z art. 2 Konstytucji, a jednocześnie niezgodność z art. 7 Konstytucji, a więc wywiódł sprzeczne wnioski co do dwóch przepisów odnoszących się bezpośrednio do zagadnienia rządów prawa i praworządności i to w tym samym kontekście (proceduralne kryterium kontroli). I w żadnym fragmencie sentencji Trybunał nie wskazał zakresu niekonstytucyjności, który ewentualnie mógłby uzasadnić odmienną ocenę aktu normatywnego z perspektywy tożsamyh w swej istocie art. 2 i art. 7*

Konstytucji.” Dalej w głosie czytamy: „Trybunał tylko pobieżnie odniósł się do związków między art. 2 i art. 7 Konstytucji w kontekście proceduralnej kontroli ustaw. Nie wykorzystał możliwości, by uporządkować dotychczasowe stanowisko Trybunału w tym zakresie, co wynika z braku zrozumienia treści orzecznictwa. Pokazuje to pkt III.3.2.2 uzasadnienia. Przytoczone tam tezy z orzecznictwa trybunalskiego dotyczą wagi uchybień legislacyjnych, gdy te wynikają z Konstytucji lub aktów podkonstytucyjnych. Nie jest jasne, w jakim celu Trybunał przywołał je jako ilustrację tezy, że „Art. 7 Konstytucji zawiera jedynie dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, mających obowiązek działania w granicach przewidzianych prawem kompetencji” **Nie uznaję ich za potwierdzenie stanowiska TK, że: „Trybunał nie znajduje umocowania konstytucyjnego dla kompetencji opiniodawczych organizacji związkowych i organizacji pracodawców”.** Zatem jeśli już zostało poruszone w uzasadnieniu to zagadnienie, powinno ono zostać rozwinięte. Tymczasem wywód TK w tym zakresie jest oderwany od pozostałej części uzasadnienia, a przez to niejasny. Problematyka uprawnień opiniodawczych określonych podmiotów w procesie stanowienia prawa jest bowiem bardziej złożona niż to Trybunał opisuje. Trybunał cytuje wyrok z dnia 17 października 2005 r., sygn. K 6/04, zgodnie z którym „uprawnienie związku zawodowego do opiniowania projektów ustaw ma charakter ustawowy, a nie konstytucyjny, nie wyklucza kompetencji Trybunału do zbadania, czy warunki przewidziane w ustawie o związkach zawodowych zostały spełnione. Dochowanie trybu określonego w przepisach prawa oznacza nałożony na władzę ustawodawczą obowiązek konsultowania założeń projektów ustaw, jeżeli ustawodawca przyznał takie prawo konkretnym podmiotom. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, działa bowiem na podstawie i w granicach prawa”. Trybunał nie zwrócił jednak uwagi, że w dotychczasowym orzecznictwie to właśnie art. 2 Konstytucji był tą konstytucyjną podstawą, dzięki której podnoszono zarzut niekonstytucyjności trybu ustawodawczego w związku z niedochowaniem wymogów opiniodawczych albo konsultacyjnych. Kwestią sporną było natomiast zawsze określenie granicy, tj. ustalenie, jak dalekie przekroczenie reguł prawnych może być przyczyną uznania aktu normatywnego za niekonstytucyjny.”

Wnioskodawca zgadza się z oceną zaprezentowaną w przytoczonej głosie. Należy zatem stwierdzić, że dotychczas Trybunał nie wypowiedział się w sposób szeroki i jednoznaczny na temat obowiązków prawodawcy w zakresie wymaganych przepisami konsultacji projektu aktu normatywnego, w szczególności zaś jeżeli chodzi o problematykę dotyczącą samorządu terytorialnego i uprawnień opiniodawcze Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W tym miejscu, należy podkreślić, że obowiązek pozostawania w granicach wyznaczonych przez prawo, wynikający z art. 7 Konstytucji, dotyczy wszelkich form aktywności organów władzy publicznej: tworzenia prawa (na każdym hierarchicznym poziomie źródeł prawa), stosowania prawa (przez organy wykonawcze, ale i władzy sądowniczej, a także spoza trójpodziału), jak również egzekwowania prawa (przez wyspecjalizowane w tym względzie ogniwa aparatu państwowego). Działalność organów władzy limitują przy tym przepisy o różnym charakterze; „normy, które wyznaczają obowiązki organów państwowych – zauważył TK – są rekonstruowane nie tylko na

podstawie przepisów prawa materialnego, lecz także przepisów proceduralnych oraz przepisów dotyczących ustroju odpowiednich organów państwowych” (zob. U 4/06 z 20 września 2006 r.). W szczególności zgodność postępowania prawotwórczego z przepisami Konstytucji i ustaw jest to jeden z najważniejszych aspektów konstytucyjnej zasady legalizmu (zob. Ts 216/04 z 9 maja 2005 r.; K 4/06 z 23 marca 2006 r.; K 32/02 z 17 listopada 2003 r., a także K 20/01 z 27 maja 2002 r.; K 4/06 z 23 marca 2006 r., pkt 2.3 czy z nowszych, K 10/09 z 13 lipca 2011 r., pkt 4.1; K 31/12 z 7 listopada 2013 r., pkt 2.2). Procedury te zapewniają bowiem uwzględnienie w procesie tworzenia prawa wartości nadających temu procesowi charakter demokratyczny i wolnościowy. **Stąd działania prowadzące do skrócenia którejs z faz postępowania legislacyjnego, jeżeli nie są wyraźnie przewidziane obowiązującym prawem, mogą ograniczyć realizację wspomnianych wyżej wartości i dlatego kolidują z sensem art. 7, są przeto niedopuszczalne** (zob. przykładowo K 40/05 z 20 lipca 2006 r.).

Dlatego też konstytucyjność dojścia do skutku aktu normatywnego obejmuje zgodność odpowiedniego postępowania nie tylko z konstytucyjnymi zasadami procedury, ale także ustawowymi obejmującymi np. obowiązek konsultacji ze związkami zawodowymi (zob. m.in. K 18/91 z 11 lutego 1992 r. bądź uprawnienie KRS do „zajęcia stanowiska” w określonych sprawach, o czym np. w K 3/98 z 24 czerwca 1998 r.; Kp 4/08 z 16 lipca 2009 r., pkt 2, w kontekście opiniowania projektu ustawy z organem UE; Kp 4/09 z 14 listopada 2009 r., pkt 2.3; K 10/09 z 13 lipca 2011 r., pkt 4.4 i 4.5) (tak: M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 7).

3.5. Zgodnie z art. 4 ust. 6 EKSL: *„Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, **we właściwym czasie i w odpowiednim trybie**, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.”*

Komisja Wspólna jest jedną z form współdziałania, o którym mówi art. 4 ust. 6 EKSL. Pod pojęciem właściwego czasu, o którym mowa w ww. przepisie rozumieć należy **czas umożliwiający rzeczywiste zajęcie stanowiska przez społeczności lokalne**, natomiast w zakresie odpowiedniego trybu należy odwoływać się do ustaw, które go regulują (w tym przypadku ustawy o Komisji Wspólnej). Nie ulega również wątpliwości, że społeczności lokalne są reprezentowane przez osoby wchodzące w skład ogólnopolskich organizacji samorządowych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a kwestia wynagrodzenia pracowników samorządowych jest sprawą bezpośrednio ich dotyczącą.

Zasada, o której mowa w art. 4 ust. 6 EKSL nie ma zastosowania do sytuacji, w których konsultacje takie nie są możliwe do przeprowadzenia (sytuacje nagłe, w których brak jest czasu na przeprowadzenie konsultacji). Jak podniesiono wyżej, taka sytuacja nie zachodziła w przypadku zmian rozporządzenia płacowego w zakresie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych, na co wskazuje przede wszystkim ich **wejście w życie z dniem 1 lipca 2018 r., a nie z dniem wejścia w życie samego rozporządzenia. Projektodawcy mieli zatem**

wystarczająco dużo czasu, aby poddać projektowane rozwiązania konsultacjom we właściwym trybie.

3.6. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że procedura opiniowania projektów aktów normatywnych powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. W stosunku do procesu ustawodawczego Trybunał stoi na stanowisku, że obowiązek zasięgnięcia opinii może być realizowany we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, czyli w ramach prac rządowych nad projektem ustawy. Jeśli pomimo wprowadzenia poprawek i uzupełnień projekt stanowi wynik wykonania tych samych założeń, brak jest potrzeby ponownego kierowania go do konsultacji. Kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu opinii schodzi na dalszy plan wobec mającego faktyczne znaczenie uzyskania przez organ prawodawczy opinii odnośnie do materii regulowanej w projektowanym akcie normatywnym. Trybunał podkreślał, że "wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, **a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii**" (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, niepubl.; zob. również orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49 oraz wyroki z: 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293 i 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5).

Tymczasem w analizowanym procesie przyjęcia rozporządzenia w zaskarżonym zakresie wprowadzono do projektu zasadnicze zmiany już po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ponownie wskazać należy, że nowe projekty załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (nie przedstawiono nowego projektu całego rozporządzenia) zostały skierowane do Sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 9 maja 2018 r. (na 10 dni przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) Załączniki te zawierały niższe od dotychczasowych (obniżone o średnio 20%) wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych, w tym wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz ich zastępców. A zatem w sposób istotny zmieniły założenia regulacji, dezaktualizując dotychczasową opinię Komisji w tym zakresie. Na zajęcie stanowiska wyznaczono stronie samorządowej czas do dnia 14 maja 2018 r. do godz. 9:00., tj. de facto dwa dni robocze. Samo rozporządzenie przyjęto 15 maja 2018 r., a 19 maja 2018 r. weszło w życie.

Wobec powyższego, brak rzeczywistych konsultacji propozycji zmian wynagrodzenia ze stroną samorządową Komisji Wspólnej zdaniem wnioskodawcy pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 6 EKSL, preambułą i art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

3) Art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 216 ust. 1 i art. 65 ust. 4 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Art. 165 ust. 2 Konstytucji:

2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 3 ust. 1 EKSL:

1. Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Art. 4 ust. 2 EKSL:

2. Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

Art. 7 ust. 2 EKSL:

2. Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.

Art. 6 ust. 1 EKSL:

1. Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.

4.1. Na podstawie art. 165 ust. 2 i art. 167 formułuje się zasadę samodzielności finansowej j.s.t., którą należy postrzegać jako pochodną ogólnej zasady samodzielności (TK – K 34/16). Stanowi ona jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Jej istota wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 zadań publicznych (art. 166 ust. 1 i 2), przy pozostawieniu im (uwzględniając wymogi ustawowe) **swobody kształtowania wydatków** (wyrok TK – K 40/97) (tak: P. Czarny [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 167).

4.2. Istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest jego samodzielność. Samodzielność umożliwia korporacjom terytorialnym realizowanie publicznych zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców. W szczególności przejawia się ona w nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej, nadaniu jednostkom samorządu osobowości prawnej, zapewnieniu im

samodzielności budżetowo-finansowej oraz ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych (tak: Masternak-Kubiak, Małgorzata. Art. 165. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.).

Istotnym elementem samodzielności samorządu terytorialnego jest wyłączenie zasady hierarchicznego podporządkowania w odniesieniu do stosunków między jednostką samorządu (jej organami) a organami administracji rządowej. Nadto, wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu muszą mieć uzasadnienie w przepisach Konstytucji RP, przy czym zawsze obowiązuje zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności samorządu. Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawczej w samodzielność prawodawczą samorządu wiąże się również z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W tym kontekście każda interwencja państwa w sferę samodzielności samorządu musi być oceniana zarówno od strony formalnej, a zatem zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostki samorządu, jak i tego, by przepisy te charakteryzowały się w dostatecznym stopniu precyzją i zupełnością sformułowań - tak, aby ograniczenia samodzielności nie mogły być interpretowane rozszerzająco. Przede wszystkim jednak chodzi o wymagania materialnoprawne, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie ponad zasadę ochrony samodzielności samorządu zależy od oceny ustawodawcy (tak: Masternak-Kubiak, Małgorzata. Art. 165. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.).

4.3. Jednym z głównych celów zasady samodzielności samorządu terytorialnego jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków finansowych odpowiednich do realizacji powierzonych jej zadań (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., K. 5/98, LexisNexis nr 337923, OTK 1999, nr 3, poz. 39). **Jej istotą, jak wspomniano powyżej, jest jednak również pozostawienie jednostkom samorządu terytorialnego swobody kształtowania wydatków (z uwzględnieniem pewnych zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie gwarancji formalnych i proceduralnych zapewniających realizację powyższej zasady** (por. wyrok TK z 18 września 2006 r., K 27/2005, LexisNexis nr 417199, OTK-A 2006, nr 8, poz. 105). (M. Masternak-Kubiak [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 167).

4.4. Wnioskodawca ma świadomość, że samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana w drodze ustawy. **Ograniczenia te jednak nie mogą doprowadzić do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, tj. m.in. do zniesienia swobody politycznej dysponowania wydatkami** (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89).

4.5. Władztwo wydatkowe stanowi w świetle art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Konstytucji RP prawo podmiotowe samorządu terytorialnego przejawiające się w prawie do posiadania własnego budżetu i dokonywania wydatków we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Zgodnie z regulacją art. 167 ust. 3 Konstytucji RP źródła dochodów JST są określone w ustawie. Cały ciężar rozdziału dochodów publicznych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny oraz jego poszczególne szczeble został zatem przesunięty na poziom regulacji ustawowej. Oznacza to, że akt normatywny rangi ustawy powinien określić zarówno źródła dochodów, jak i gwarancje materialnoprawne pozyskiwania dochodów z tych źródeł w wysokości niezbędnej do sfinansowania zadań samorządu terytorialnego. Zgromadzenie odpowiednich dochodów jest konieczne do wykonania zadań przypisanych JST. Trybunał Konstytucyjny zauważył w wyroku z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, że dyrektywa wynikająca z art. 167 ust. 3 Konstytucji RP nie wyczerpuje treści tego przepisu. Trybunał doszedł do takiego wniosku, interpretując ten artykuł w powiązaniu z art. 16 ust. 2 i pozostałymi unormowaniami Konstytucji RP dotyczącymi samorządu terytorialnego. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni bowiem funkcję instrumentalną wobec celu, jakim jest zapewnienie JST odpowiednich środków na realizację jej zadań. Z tego względu, w ocenie TK, przepis art. 167 ust. 3 Konstytucji RP jest wyrazem zasady ogólniejszej, gwarantującej JST nie tylko postawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych, lecz także **możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków przez kształtowanie i dokonywanie wydatków związanych z wykonywaniem jej zadań** (tak: K. Sawicka, Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, FK 2015, nr 7-8, s. 7-17).

Granice samodzielności kształtowania wydatków powinny być określone w ustawie, bowiem w tej formie są kształtowane prawa podmiotowe we wszystkich obszarach gospodarki finansowej JST. Potwierdza to dodatkowo treść art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu JST jako podmioty władzy publicznej są zobligowane działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Dlatego prawo do dysponowania dochodami publicznymi na wskazany cel powinno opierać się na konkretnym tytule prawnym, ale JST może w granicach prawa samodzielnie decydować ewentualnie o wyborze formy i **wysokości wydatku na dany cel**, jak również o finansowaniu zadań fakultatywnych (tak: K. Sawicka, Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, FK 2015, nr 7-8, s. 7-17).

Prowadzenie własnej gospodarki finansowej i związanej z tym odpowiedniej polityki finansowej jest nieodzownym elementem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Władztwo wydatkowe jest przejawem władztwa finansowego JST jako jego szczególna forma. Realizowane jest w ramach gospodarki budżetowej na podstawie ustaw i w celu wykonywania funkcji publicznych samorządu terytorialnego (tak: K. Sawicka, Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, FK 2015, nr 7-8, s. 7-17).

Tylko ustawy zatem mogą być źródłem samodzielności wydatkowej. Samodzielność wydatkowa jest wykreowana przez ustawodawcę i gwarantowana przez konstytucję. Władztwo wydatkowe gminy nie może być ograniczane przez przepisy rangi podustawowej, tj. rozporządzenia.

4.6. W tym kontekście wnioskodawca wskazuje, że ustawodawca w art. 37 ust. 3 u.p.s. zastrzegł, że maksymalne wynagrodzenie pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Powyższa regulacja stanowi dopuszczalne ustawowe ograniczenie władztwa wydatkowe jednostki samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że jest to jedyny przepis w ustawie odnoszący się do maksymalnego wynagrodzenia pracowników samorządowych. Przepis ten dotyczy wyłącznie pracowników z wyboru, co wskazuje na wyjątkowy charakter tej regulacji. **Tym samym ustawodawca zdecydował o zastrzeżeniu regulacji maksymalnego wynagrodzenia pracowników z wyboru na mocy przepisów ustawy, a nie przekazaniu tej kwestii do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym. Rozporządzenie wkracza zatem w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, w sposób wyczerpujący. Rozporządzenie wkracza w tym zakresie w materię, która nie powinna być regulowana aktem podustawowym.**

4.7. W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, stwierdzono, że zasada samodzielności jednostki samorządu terytorialnego oznacza, iż jednostki te wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Trybunał zauważył w wyroku z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/07, że zasada ta obejmuje realizację zarówno zadań własnych z związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy. Koncepcja samorządu terytorialnego zakłada zatem wydzielenie pewnego zakresu spraw publicznych i powierzenie ich samodzielnej realizacji wspólnotom lokalnym. Konstytucja określa w sposób ogólny zadania, jakie ma realizować samorząd terytorialny. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji podstawowe zadania własne samorządu terytorialnego polegają na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych członków wspólnoty samorządowej. Natomiast art. 163 Konstytucji wprowadza domniemanie, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują wszystkie zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych. Określenie szczegółowego katalogu zadań samorządu terytorialnego pozostawiono do unormowania przez ustawodawcę zwykłego. W stosunku do gmin katalog zadań własnych został sformułowany w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie jest to jednak wyliczenie o charakterze zupełnym. Jest przy tym oczywiste, że, aby móc wykonywać zadania własne sformułowane w ustawie o samorządzie

gminnym, gmina musi dysponować odpowiednim aparatem. Jego utrzymanie i odpowiednia organizacja jest również zadaniem jednostki samorządu terytorialnego finansowanym z środków tej jednostki. Bez tego aparatu w postaci organów, urzędu, jednostek pomocniczych nie byłaby możliwa realizacja zadań własnych. Finansowanie organizacji realizowania zadań własnych przez jednostkę samorządu terytorialnego jest zatem samo w sobie specyficznym zadaniem własnym tej jednostki. Powyższe oznacza z kolei kształtowanie wynagrodzeń pracowników samorządowych, którzy tworzą władzę wykonawczą pozostaje w zakresie przypisanych jednostce zadań publicznych.

4.8. Kształtowanie wynagrodzenia pracowników samorządowych, którzy tworzą władzę wykonawczą, niewątpliwie mieści się również w zakresie władztwa wydatkowego gmin, które stanowi element ich samodzielności finansowej. W związku z tym jakakolwiek ingerencja w tą 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.

Wynagrodzenia te stanowią również wynagrodzenia pracowników, którzy nie pozostają pod zwierzchnictwem służbowym administracji rządowej. Określenie ich wysokości przez organy tej administracji wzbudza wątpliwości co do realizacji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, tym bardziej, że organy te nie posiadają pełnej wiedzy o uwarunkowaniach lokalnych. Co więcej, państwo nie zapewnia w żaden sposób dotowania środków przeznaczanych na wynagrodzenia pracowników, którzy sprawują funkcje organów wykonawczych. Nie powinno zatem ingerować w sposób ich wydatkowania.

4.9. Idea samodzielności samorządu terytorialnego została wyrażona również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 EKSL samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Na mocy art. 4 ust. 2 EKSL: *„Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.”* Zgodnie z art. 6 ust. 1: *„Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.”*

Zgodnie z art. 7 ust. 1 EKSL: *„Status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu.”* Na mocy art. 7 ust. 2 EKSL: *„Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.”*

4.10. W świetle przepisów Konstytucji i EKSL osoby, które w związku z pełnioną funkcją nie mogą podejmować innych działań zarobkowych, muszą mieć zagwarantowane odpowiednie wynagrodzenie, stanowiące nie tylko ekwiwalent za wykonaną pracę, ale także rekompensatę utraconych możliwości uzyskiwania dodatkowego dochodu w trakcie pełnienia określonych funkcji oraz po ich zakończeniu.

Zauważyć należy, że wynagrodzenie proponowane przez rozporządzenie płacowe w obecnym kształcie jest rażąco nieadekwatne i nieproporcjonalnie niskie w stosunku do odpowiedzialności wynikającej z pełnionej funkcji oraz ograniczeń aktywności zawodowej zarówno w trakcie jej pełnienia jak i po wygaśnięciu mandatu, w tym również przez małżonków (por. ograniczenia wynikające z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne).

Należy również pamiętać, że godziwe wynagrodzenie za pracę jest jedną z naczelnych zasad prawa pracy oraz jednym z głównych postulatów państwa. Zgodnie z art. 13 Kodeksu pracy: *„Pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę.”* Polityka państwa, które z jednej strony dąży do podwyższania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, a z drugiej strony obniża wynagrodzenia w ściśle określonej grupie pracowników sektora samorządowego przy zachowaniu określonych ustawowo kompetencji i odpowiedzialności pracowniczej, nie daje się pogodzić z zasadą zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

4.11. Jak wskazywano wyżej, Rada Ministrów obowiązana była do uwzględnienia w treści rozporządzenia dyrektyw zawartych w art. 37 ust. 2 u.p.s., w szczególności zaś, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Struktura wynagrodzeń powinna odpowiadać strukturze organizacyjnej samorządu terytorialnego.

Z treści i kształtu przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że założeniem ustawodawcy przy kształtowaniu wynagrodzeń pracowników samorządowych było zapewnienie większej elastyczności po stronie organów, które określają wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych, co ma realizować zasadę samodzielności wspólnot samorządowych. **Polityka płacowa samorządu jest elementem jego samodzielności finansowej. I tak w przypadku samorządu gminnego, to członkowie społeczności lokalnych, za pośrednictwem wybieranych przez siebie organów stanowiących (rad gmin i miast), decydują o wysokości wynagrodzenia organów wykonawczych.** Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy bowiem m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta.

Powyższe pozostaje w zgodzie z gwarantowaną przez art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 EKSL swobodą działania oraz samodzielnością w ustalaniu własnej struktury administracyjnej, które są bezpośrednio związane z kompetencją płacową i kształtowaniem wysokości wynagrodzenia wybranych grup pracowników samorządowych.

4.12. W wyroku z dnia 15 kwietnia 2002 r. (K 23/01) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym: *Łączenie przepisów gwarantujących radnym, członkom zarządów i innym pracownikom samorządowym określony poziom dochodów z konstytucyjną zasadą samodzielności samorządu terytorialnego nie jest uprawnione.* Wnioskodawca wskazuje, że wyrok ten został wydany w sprawie, w której przedmiotem oceny były przepisy dwóch rozporządzeń Rady Ministrów określające maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu oraz uzależniające wysokość wynagrodzeń od liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał napisał również: *Samodzielność finansowa jest istotną cechą gmin. O jej zakresie decydują m.in.. uprawnienia dotyczące gromadzenia dochodów i ich wydatkowania, z czym wiąże się oczywiście problem diet radnych i wynagradzania pracowników samorządowych (por. A. Hanusz, A. Niezgoda, Wydatki na diety i wynagrodzenia a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Przegląd Sądowy 1999, nr 7-8, s. 64 i nast.). Tam gdzie chodzi o gospodarowanie środkami publicznymi, samodzielność żadnej jednostki organizacyjnej, a tym bardziej organu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nie może być absolutna. Oznacza ona przede wszystkim, że w granicach wynikających z ustaw gmina, powiat bądź województwo samorządowe wykonuje na podstawie prawa część zadań administracji publicznej nie zastrzeżoną ustawami do kompetencji administracji rządowej (por. orzeczenie z 24 czerwca 1994 r., K. 14/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 13). Zasada ustawowego kształtowania zakresu działania samorządu odnosi się również do wydatków. Znajduje ona swój wyraz zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie z 24 marca 1998 r. K. 40/97), jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyroki NSA z: 20 listopada 1990 r., II SA 747/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 9; 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995, nr 5, poz. 183).*

W związku z tym należy podnieść, że niniejszy wniosek jest składany w odmiennym stanie prawnym. Ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176 poz. 1191) wprowadzono zasadę wyborów wójtów w wyborach bezpośrednich, czyniąc z nich jednocześnie jednoosobowy organ wykonawczy gminy. W czasie, kiedy Trybunał Konstytucyjny wydał przywołany na wstępie wyrok rada gminy wybierała wieloosobowy zarząd gminy. Zatem tezy sformułowane w tym wyroku w odniesieniu do wynagrodzenia należnego wójtowi pochodzącemu z wyborów powszechnych i wykonującemu mandat jednoosobowo nie są aktualne, zwłaszcza jeśli zważy się, że zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, skarżonymi w niniejszym wniosku, często wynagrodzenie wójta jest niższe niż jego zastępców i innych pracowników zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach w jednostce samorządu terytorialnego.

III. Podsumowanie

5.1. W ramach podsumowania warto zaznaczyć, że opisane wyżej zarzuty, stawiane aktualnie obowiązującemu rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936) dotyczą

w zasadzie w równym stopniu nieobowiązujących już przepisów poprzednio obowiązujących rozporządzeń, tj.:

- 1) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2009 r. Nr 50 poz.398),
- 2) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. z 2005 r. Nr 146 poz.1223),
- 3) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. z 2003 r. Nr 33 poz. 264),
- 4) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. z 2000 r. Nr 61 poz.707).

Powyższe rozporządzenia również zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej oraz z naruszeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

5.2. Ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176 poz. 1191) w ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych wprowadzono zmianę w art. 20 ust. 2, który zawierał delegację do wydania rozporządzenia dla Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych, uwzględniając w przepisie wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy: *„Rada Ministrów, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, określa, w drodze rozporządzenia, zasady wynagradzania i wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych. Rada Ministrów przy ustalaniu zasad wynagradzania członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), odrębnie dla każdego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego, uwzględnia liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.”* Zgodnie z art. 20 ust. 3 tej ustawy: *„Maksymalne wynagrodzenie członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie może przekroczyć w ciągu miesiąca, łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 19, poz. 239 oraz z 2001 r. Nr 85, poz. 924 i Nr 100, poz. 1080).”*

W przepisie art. 20 ust. 2 przywołanej ustawy brak było, analogicznie jak w przypadku art. 37 ust. 1 u.p.s., upoważnienia do określenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a w szczególności maksymalnego poziomu tego wynagrodzenia. Ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynikało wprost z ustawy (art. 20 ust. 3).

Przepisy art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. nie uległy zmianie aż do wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, co oznacza, że wydane na ich podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich oraz z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Zmianom w omawianym zakresie nie ulegał również przepis art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W konsekwencji stwierdzić należy, że również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych wydane zostało z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

5.3. Długotrwałe obowiązywanie przepisów niezgodnych z Konstytucją nie sanuje naruszeń prawodawcy. Domniemanie konstytucyjności może zostać obalone również w stosunku do norm prawnych, które w momencie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny nie obowiązują (art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Dz. U. z 2016 r. poz. 2072).

Zatem fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności z konstytucją odpowiednich norm prawnych rozporządzeń obowiązujących w przeszłości (wymienionych wyżej), nie oznacza, że nie jest możliwe stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów obowiązujących obecnie.

UZASADNIENIE ZWIĄZKU WNIOSKU Z ZAKRESEM DZIAŁANIA WNIOSKODAWCY

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta. Wynagrodzenie to ustalane jest w drodze uchwały z uwzględnieniem regulacji rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

W wyroku z dnia 28 marca 2008 r. (II PK 225/07) Sąd Najwyższy podkreślił, że ustalanie wynagrodzenia przez radę gminy dotyczy określenia wysokości wynagrodzenia wójta tej gminy w ramach zasad ustalonych przez Radę Ministrów w rozporządzeniu będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) oraz źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p. Natomiast w wyroku z dnia z dnia 9 czerwca 2008 r. (II PK 330/07) Sąd Najwyższy przeprowadził pogłębioną analizę sytuacji prawnej wójta, jako pracownika z wyboru, pisząc m.in.: *Stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru jest szczególnym stosunkiem pracy ściśle związanym z pełnioną przez niego funkcją*

publiczną - w rozpoznawanej sprawie funkcją burmistrza. Jedynym organem uprawnionym do oceny jakości świadczonej przez powoda pracy na stanowisku burmistrza była - stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - Rada Miejska jako organ stanowiący i kontrolny gminy. Do niej również należało określanie wysokości wynagrodzenia powoda jako burmistrza. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 2 do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta (także burmistrza lub prezydenta miasta), stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Odebranie radzie gminy kompetencji do ustalania wysokości wynagrodzenia wójta w zależności od ilości i jakości świadczonej przez niego pracy podważałoby jej ustawowe kompetencje.

Nie powinno więc ulegać wątpliwości, że zaskarżone w niniejszym wniosku rozporządzenie płacowe jest aktem normatywnym dotyczącym spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Gliwice.

RADCA PRAWNY
Rafał Wróbel

Małgorzata
RADCA PRAWNY

Załącznik:

uchwała Rady Miasta Gliwice nr XIX/375/2020 z dnia 24 września 2020 r.

Otrzymują:

- 1) Trybunał Konstytucyjny x 5
- 2) a/a