



Warszawa, 23 lipca 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 4/20
BAS-WAK-301/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KASIMIRZ JAKUBIK
wpł.
dnia 23.07.2020
Nr wg EZD

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rady Gminy Stężyca z 28 sierpnia 2019 r. (sygn. akt K 4/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli Rada Gminy Stężycza (dalej także: wnioskodawca) uczyniła art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282), który stanowi: „Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny”.

Przepis został zaskarżony w zakresie, w jakim pozbawia on radę gminy możliwości przyznania wójtowi dodatku specjalnego w sytuacji, kiedy wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym przysługuje mu wskazany w przepisie dodatek specjalny.

II. Zarzuty wnioskodawcy

W ocenie wnioskodawcy, brak możliwości określenia przez radę gminy w odniesieniu do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dodatku specjalnego na podstawie art. 36 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych narusza prawo organu stanowiącego gminy do samodzielnego decydowania o przyznaniu przedmiotowego dodatku wyrażone w art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

Wnioskując o stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu Rada Gminy Stężycza zaznaczyła, że art. 36 ust. 1, 2, 4 oraz 5 ustawy o pracownikach samorządowych obejmują swoim zakresem podmiotowym wszystkich pracowników samorządowych (w tym również wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast art. 36 ust. 3 tego aktu dotyczy jedynie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaś art. 36 ust. 6 – wyłącznie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania i umowy o pracę. Tym samym, określając składniki wynagrodzenia wójta, rada gminy jest uprawniona do przyznania wszystkich określonych w art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych składników wynagrodzenia, z wyjątkiem wskazanego w art. 36 ust. 6

tej ustawy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie jest bowiem uprawniony jedynie do otrzymywania nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Jednocześnie Rada Gminy Stężycy podkreśliła, że zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2018 r. o sygn. akt III SA/Gd 712/18, jak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II OSK 633/19 stanęły na stanowisku, że wójtowi nie może zostać przyznany także dodatek ujęty w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Taka interpretacja kwestionowanego we wniosku przepisu, w ocenie Rady Gminy Stężycy, „świadczy o fakcie, iż przepis ten zawiera ograniczenie samodzielności Rady Gminy w orzekaniu o wszystkich możliwych elementach wynagrodzenia wójta”.

III. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 52/12; 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14; 11 października 2017 r., sygn. akt K 14/16). Istotny przy tym jest fakt, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 30 stycznia 2020 r. o nadaniu dalszego biegu analizowanemu wnioskowi Rady Gminy Stężycy (sygn. akt Tw 10/19), wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK; tak m.in. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

Przystąpienie do merytorycznej analizy konstytucyjności jest warunkowane efektem rozważań o charakterze formalnym. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania” (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07 i 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09 oraz postanowienia TK z: 18 stycznia 2005 r., sygn. akt Tw 34/03; 28 sierpnia 2008 r., sygn. akt Tw 16/08). W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że Rada Gminy Stężycy może żądać wszczęcia kontroli zgodności z Konstytucją

kwestionowanego we wniosku przepisu ustawy o pracownikach samorządowych. Przepis, którego dotyczą wątpliwości konstytucyjne Wnioskodawcy reguluje bowiem zasady wynagradzania pracowników samorządowych, w tym wójtów. Na mocy art. 8 ust. 2 *in fine* ustawy o pracownikach samorządowych to rada gminy w drodze uchwały ustala wynagrodzenie wójta. Zastrzeżenia co do wyczerpania warunków skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczą natomiast innych przesłanek formalnych.

W art. 47 ust. 1 ustawy o TK sprecyzowane zostały wymogi, jakim powinny odpowiadać wnioski składane do Trybunału Konstytucyjnego, aby skutecznie zainicjować hierarchiczną kontrolę norm. Elementami niezbędnymi uzasadnienia wniosku, w świetle art. 47 ust. 2 ustawy o TK, są m.in.: „przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią” (pkt 1), „przywołanie wzorców kontroli wraz z ich wykładnią” (pkt 2), „określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności” (pkt 3) oraz „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności” (pkt 4). W ocenie Sejmu, nadanie wnioskowi Rady Gminy Stężycy dalszego biegu nastąpiło z pominięciem okoliczności, które – wedle wspomnianego wyżej art. art. 47 ust. 2 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustawy o TK – przesądzały o konieczności umorzenia postępowania. Fakt, iż wniosek nie odpowiada formalnym warunkom jego wniesienia, uniemożliwia rozpoznanie co do *meritum* podniesionych w nim zarzutów. Przemawiają za tym następujące, omówione niżej okoliczności.

2. Z art. 47 ust. 2 ustawy o TK wynika, iż dla spełnienia wymogów formalnych i dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku konieczne jest w jego uzasadnieniu nie tylko przywołanie treści przepisów stanowiących wzorzec kontroli, ale także ich wykładni. Ponadto zgodnie z ustaleniami sądu konstytucyjnego oraz poglądami doktryny: „Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia) oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Zatem istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem [...]. Z kolei uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie

zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się bowiem na założeniu domniemania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a ten, kto kwestionuje tę zgodność, musi przedstawić przekonujące argumenty podważające przyjęte domniemanie. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów «nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny» (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78) [...] Prawdłowo zredagowany wniosek wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecnictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, zob. również aktualne w tej kwestii ustalenia Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114).

Nie jest więc wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Uzasadnienie musi spełniać określone wymagania, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Należy przy tym odróżnić uzasadnienie pozorne i uzasadnienie błędne czy nietrafne. Postawienie bezzasadnego zarzutu prowadzi do uznania aktu normatywnego za zgodny z danym przepisem Konstytucji, ewentualnie do stwierdzenia nieadekwatności wzorca kontroli, natomiast błędne czy nietrafne uzasadnienie, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą” (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11).

Niespełnienie wymogów wniosku, w tym nieokreślenie zaskarżonych przepisów oraz nieuzasadnienie stawianych im zarzutów, prowadzi do konieczności

umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 8 marca 2011 r., sygn. akt P 33/10; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12; 26 czerwca 2013 r., sygn. akt P 13/12; 12 listopada 2013 r., sygn. akt P 23/13).

Odnosząc powyższe ustalenia do analizowanego wniosku Rady Gminy Stężycza w pierwszym rzędzie należy zauważyć, iż jako wzorzec kontroli w *petitum* wniosku Rada Gminy Stężycza wskazała art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Jakkolwiek Rada Gminy zacytowała treść przepisów obranych za wzorce kontroli, nie zrekonstruowała ona szczegółowo norm konstytucyjnych wynikających z art. 165 ust. 2, ograniczając się do przywołania zaledwie jednego wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, w uzasadnieniu wniosku brak jest jakiegokolwiek wzmianki odnoszącej się do treści normatywnej przepisu Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz jego wykładni.

Jednocześnie, w ocenie Sejmu, w uzasadnieniu wniosku brak jest jakiegokolwiek argumentacji, która uprawdopodobniłaby ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu. Rada Gminy Stężycza ograniczyła się bowiem do bardzo zwięzłej rekonstrukcji normy wynikającej z zakwestionowanego przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisu ustawy o pracownikach samorządowych, uznając treść tej normy za oczywistą. Tymczasem argumentacja wniosku powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, uwzględniającym m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania przepisu, czy dorobek doktryny w tym zakresie (zob. np. wyrok TK z 6 marca 2019 r., sygn. akt K 18/17; postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 19/19). Samo werbalne sformułowanie zarzutu, czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego, nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK i skutkuje brakiem możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny oraz koniecznością umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

3. Niezależnie od powyższego, podkreślenia wymaga fakt, iż zarzuty Rady Gminy Stężyca w istocie koncentrują się nie na treści normatywnej zakwestionowanego we wniosku przepisu, ale na fakcie nieprawidłowej jego interpretacji dokonanej przez sądy administracyjne, tj. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2018 r. o sygn. akt III SA/Gd 712/18, jak również Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II OSK 633/19. Tymczasem zasadniczym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest dokonywanie oceny hierarchicznej zgodności aktów prawnych (art. 188 Konstytucji). Oznacza to, że Trybunał jest władny rozstrzygać jedynie o normach prawnych w zakresie ich zgodności z aktami wyższego rzędu, w relacji wskazanej w Konstytucji. W konsekwencji przedmiotem dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, a nie akty stosowania prawa. Składany do Trybunału Konstytucyjnego wniosek zatem może doprowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności danego przepisu tylko wtedy, gdy niekonstytucyjność ma swoje źródło w samym przepisie, nie zaś w akcie jego stosowania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „[...] w obowiązującym stanie prawnym do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy ocena aktów prawnych z Konstytucją. Trybunał nie może orzekać o stosowaniu prawa czy też w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest bowiem «sądem prawa», a nie «sądem faktów»” (wyrok TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13).

Analiza wniosku Rady Gminy Stężyca wraz z jego uzasadnieniem nie pozostawia wątpliwości, że mamy tu do czynienia nie tyle z zaskarżeniem przepisu, co z zaskarżeniem aktów ze sfery stosowania prawa. Wnioskodawca nie wykazał, że źródło niekonstytucyjności tkwi w „zawartości normatywnej” kwestionowanego przepisu. Źródła takiego można byłoby się jedynie dopatrzeć, zakładając trafność zawartych we wniosku ocen, w praktyce zastosowania kwestionowanego przepisu przez sądy administracyjne dwóch instancji. Z treści uzasadnienia wniosku wynika bowiem, że do naruszenia norm konstytucyjnych miało dojść przez taką, a nie inną interpretację art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych przez sądy. Argumentacja wniosku nie zawiera uzasadnienia niekonstytucyjności przepisów, jest zaś w istocie wyrazem krytycznej oceny wydanych w sprawie wyroków. Nie odnosi się ona bowiem do zagadnienia hierarchicznej kontroli norm, a sprowadza się do wyrażenia negatywnej oceny i próby

polemiki z interpretacją zakwestionowanego we wniosku przepisu przez sądy orzekające w konkretnej sprawie.

Jakkolwiek w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego leży rozstrzygnięcie o normach prawnych, wyjątkowo w sytuacji, gdy „[...] utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, [...] przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką” (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. też np. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99). Tym samym kontrola konstytucyjności staje się dopuszczalna wówczas, gdy – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 września 2005 r. (sygn. akt SK 32/04) – „Stołość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje [...] nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia”. W takiej sytuacji dopuszczalne jest uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjności normy w takim rozumieniu, jakie nadaje jej powszechna, ustalona praktyka, ukształtowana na tle odczytania owej normy (zob. np. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04 i przywołane tam wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). W takim sensie wykładnia przepisów prawnych mieści się w obszarze kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06).

Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż ukształtowana praktyka stosowania prawa (linia orzecznicza), nawet jeżeli istnieje możliwość innej interpretacji przepisu, może przesądzać o jego treści i jako taka powinna być poddawana kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Oznacza to, że przepis, który wcześniej mógł być rozumiany na różne sposoby, w sytuacji ugruntowania się jego jednolitej wykładni

może być rozumiany tylko w taki sposób, jaki został upowszechniony w orzecznictwie sądowym. Ostatecznie posiada on bowiem taką treść normatywną, jaką odnalazły w nim poszczególne instancje sądowe (wyrok TK 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99 oraz postanowienie TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Ts 59/05, a także M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 96 i n.).

Przyjęcie wykładni badanego przepisu, w znaczeniu określonym przez sądy administracyjne musi być jednak poprzedzone ustaleniem, że wykładnia ta ma charakter rzeczywiście jednolity i stały. Tymczasem Rada Gminy Stężyca we wniosku wskazała jedynie na dwa wyroki sądów, nie wykazując przy tym, że są one wyrazem utrwalonej i konsekwentnej sądowej interpretacji art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, niekwestionowanej jednocześnie przez przedstawicieli doktryny. W szczególności z uzasadnienia wniosku nie wynika, czy wskazane w nim wyroki sądów administracyjnych mają charakter jedynie incydentalny, czy też wnioskodawcy znane są inne liczne rozstrzygnięcia sądowe, u podstaw których leży analogiczne rozumienie zakwestionowanej we wniosku normy prawnej. W konsekwencji nie sposób uznać, iż w przedmiotowej sprawie, zainicjowanej wnioskiem Rady Gminy Stężyca, mamy do czynienia z ukształtowaną praktyką stosowania prawa, przesądzającą o treści normatywnej zakwestionowanego we wniosku przepisu.

4. W następstwie powyższego, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek