



Warszawa, dnia 24 września 2019 r.

RADA MINISTRÓW

RCL.DPPTK.023.5/2019

Za zgodności z oryginałem

WICEDYREKTOR  
Departamentu Prawnego  
i Postępowani przed Trybunałem Konstytucyjnym  
*Piotr Głdak*

2019-09-24

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	24. 09. 2019
Nr wg EZD	.....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

sygn. akt U 2/19

#### STANOWISKO

Rada Ministrów, jako uczestnik postępowania w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt U 2/19, zainicjowanej wnioskiem Rady Miasta Gliwice z 5 grudnia 2018 r., wnosi o umorzenie przedmiotowego postępowania w całości, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z ostrożności procesowej, w razie gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania, Rada Ministrów przedstawia, na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zwanej dalej „ustawą o organizacji i trybie postępowania przed TK”, następujące stanowisko merytoryczne w rozpoznawanej sprawie:

§ 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936) w zakresie kwot wynagrodzenia

zasadniczego zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia, w tabeli I w lit. B w lp. 2 tiret drugie, w kolumnie 3 zatytułowanej: „wynagrodzenie zasadnicze (kwota w złotych)”:

- 1) **jest zgodny** z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260), art. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;
- 2) **nie jest niezgodny** z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Jednocześnie Rada Ministrów wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## UZASADNIENIE

### I. Stan faktyczny.

Wnioskiem z 5 grudnia 2018 r., wniesionym na podstawie uchwały nr XLI/913/2018 z dnia 8 listopada 2018 r., Rada Miasta Gliwice wystąpiła 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), zwanego dalej „rozporządzeniem RM”, 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 związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260), zwanej dalej „u.p.s.”;
- 2) art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także preambułą i art. 2 Konstytucji w związku z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759), zwanej dalej: „ustawą o Komisji Wspólnej”;
- 3) art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w związku z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Zaskarżony § 3 pkt 1 rozporządzenia RM stanowi: „Ustala się 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 zgodnie ze wskazaną w *petitum* wniosku częścią załącznika nr 1 do rozporządzenia prezydentowi miasta w miastach na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w wysokości od 3800 do 5000 zł.

Po wstępnym rozpoznaniu Trybunał Konstytucyjny wydał 30 lipca 2019 r. postanowienie, na podstawie którego nadano wnioskowi dalszy bieg.

## **II. Uzasadnienie wniosku o umorzenie postępowania.**

### **1. Uwagi ogólne.**

W ocenie Rady Ministrów Wnioskodawca, formułując układy kontroli lub uzasadniając zarzuty co do naruszenia przepisów Konstytucji, ustaw oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, nie dochował wymogów formalnych dla wniosku, wynikających z art. 47 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Podstawą do zajęcia takiego stanowiska jest utrwalone i upowszechnione w orzecznictwie TK rozumienie obowiązku odpowiedniego uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Trybunał wielokrotnie wyjaśniał bowiem, że „[...] skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie” (zob. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04 oraz postanowienie TK z 24 marca 2015 r., sygn. akt P 72/14). W orzeczeniach TK wskazywano również, że 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. P 10/10). W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej obowiązek odpowiedniego uzasadnienia zarzutów „[...] należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 42/12). Przyjmuje się ponadto, że choć Trybunał jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to w żadnym wypadku nie oznacza to przerzucenia ciężaru

dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania (postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt P 13/12). Trybunał stwierdził także, że „[w]skazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13). W kontekście niniejszego postępowania warto mieć także na uwadze, że Trybunał stwierdzał, iż uzasadnienie zarzutu nie może mieć charakteru deskryptywnego i ocennego, ale analityczny i argumentacyjny (postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13).

Rada Ministrów stoi na stanowisku, że wymogi formalne dla pisma inicjującego postępowanie w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które wielokrotnie były wyjaśniane w jego orzecznictwie, nie zostały dochowane w stosunku do żadnego z – formalnie wyróżnionych w *petitum* wniosku Rady Miasta Gliwice – trzech zarzutów dotyczących hierarchicznej niezgodności norm. Z tego względu Rada Ministrów wnosi o umorzenie przedmiotowego postępowania w całości, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Szczegółowe argumenty za tym stanowiskiem zostaną przedstawione odrębnie dla każdego z tych trzech zarzutów.

## **2. Zarzut zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.p.s.**

W ramach zarzutu dotyczącego przekroczenia upoważnienia ustawowego w § 3 pkt 1 rozporządzenia RM, odczytywanego w zakresie kwot wynagrodzenia zasadniczego prezydentów miast na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców, Wnioskodawca wskazał zasadniczo na dwa problemy. Po pierwsze, hierarchicznej niezgodności norm upatruje on w wykroczeniu przez Radę Ministrów, wydającą akt wykonawczy, poza pojęcie „warunki i sposób wynagradzania”, a więc poza wynikający z art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s., zakres spraw delegowanych do określenia w rozporządzeniu dotyczących wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Po drugie, we wniosku kwestionuje się zgodność przedmiotu kontroli z art. 37 ust. 3 u.p.s., który stanowi, że maksymalne

wynagrodzenie tego rodzaju pracowników samorządowych nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Oba przepisy ustawowe zostały powiązane z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wzorcem kontroli w kontekście wykroczenia poza upoważnienie do wydania rozporządzenia jest również art. 7 Konstytucji. Dla oceny problemu konstytucyjnego przedstawionego do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny niewątpliwie kluczowe znaczenie ma jednak wykazanie, że § 3 pkt 1 rozporządzenia RM narusza przepisy ustawowe wskazane przez Wnioskodawcę jako wzorce kontroli. W tym przypadku potwierdzenie zgodności przepisu aktu wykonawczego z normami rangi ustawowej automatycznie prowadziłyby bowiem do konstatacji, że nie został również naruszony ani art. 7, ani art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym, w stanowisku Rady Ministrów odnoszącym się do spełnienia ustawowych wymogów formalnych przez Wnioskodawcę, konieczne i wystarczające będzie odniesienie się do uzasadnienia postawionej przez Wnioskodawcę tezy o zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s., a następnie z art. 37 ust. 3 u.p.s.

W tym zakresie argumentacja zawarta we wniosku Rady Miasta Gliwice sprowadza się do spostrzeżenia, że 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” (wniosek, s. 7). Ta uwaga prowadzi Wnioskodawcę do konstatacji, że „[...] ustawodawca nie upoważnił Rady Ministrów do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego (ani minimalnego, ani maksymalnego) pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru” (wniosek, s. 8).

W ocenie Rady Ministrów konkluzja ta jest nieuprawniona. Nie ulega wątpliwości, że na poziomie językowym ustawodawca posłużył się różnymi pojęciami do określenia zakresu materii delegowanych do uregulowania w akcie wykonawczym. Zatem *prima facie* można stwierdzić, że zakres znaczeniowy tych pojęć jest różny. Jest to jednak niewystarczające dla stwierdzenia, że pojęcie „warunki i sposób” reguluje zupełnie odrębne kwestie w porównaniu do pojęcia „minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego”.

Należy mieć na uwadze, że zakresy nazw mogą pozostawać w stosunku zamierności, nadrzędności, krzyżowania albo wykluczania. **Wydaje się, że Wnioskodawca domniemuje, iż pojęcia „warunki i sposób” oraz „minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego” regulują zupełnie odrębne kwestie. Nie przedstawił jednak argumentacji za takim poglądem. W związku z tym zarzut naruszenia art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s. przez § 3 ust. 1 rozporządzenia RM opiera się na jednej – aksjomatycznie przyjętej – tezie. Dopiero**

**przedstawienie argumentów lub dowodów na jej poparcie czyniłoby natomiast zadość wymogowi uzasadnienia zarzutu**, wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 6 w związku z ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

W szczególności w niniejszej sprawie trudno jest założyć, że wskazane wyżej pojęcia znajdują się w relacji wykluczania. Już *prima facie* zasadne byłoby skonfrontowanie takiego poglądu z interpretacją, zgodnie z którą pojęcie „warunki i sposób” ma charakter nadrzędny w stosunku do pojęcia „minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego”. Należy chociażby mieć na uwadze fakt, że art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. upoważnia do określenia w rozporządzeniu warunków i sposobu wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, w tym minimalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach. **Posłużenie się przez ustawodawcę we wskazanym wyżej przepisie wyrażeniem „w tym” wskazuje, że kwotowo określona wysokość wynagrodzenia jest elementem warunków i sposobu wynagradzania.** Dlatego też w ocenie Rady Ministrów dostrzeżenie we wniosku jedynie faktu różnicy pojęciowej, bez dokonania jednak chociażby wykładni literalnej art. 37 ust. 1 u.p.s., uwzględniającej wykorzystywane przez ustawodawcę zasady dotyczące stosunków zakresowych między nazwami, nie jest dostateczne dla uznania, że w odniesieniu do zarzutu dotyczącego zgodności przepisu rozporządzenia z art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s. Wnioskodawca spełnił ustawowy wymóg wskazania w uzasadnieniu argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu hierarchicznej niezgodności norm. Spostrzeżenia poczynione w piśmie inicjującym postępowanie w sprawie nie mają bowiem w szczególności charakteru „analitycznego i argumentacyjnego”, co zgodnie z orzecznictwem TK jest jednym z kluczowych elementów uzasadnienia prawidłowego z punktu widzenia oceny formalnej wniosku.

W dalszej kolejności Wnioskodawca wskazuje argumenty na rzecz zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 37 ust. 3 u.p.s. Wnioskodawca twierdzi, że z przepisu art. 37 ust. 3 u.p.s. wynika, iż „wolą ustawodawcy było zastrzeżenie regulacji maksymalnego wynagrodzenia pracowników z wyboru na mocy przepisów ustawy, a nie przekazywania tej kwestii do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym” (wniosek, s. 8). Konkluzję taką wyprowadza z faktu, że ww. przepis u.p.s. dotyczy tylko pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. Miałoby to świadczyć o wyjątkowym charakterze tej regulacji.

Rada Ministrów uważa, że **przyjęta interpretacja tego wzorca kontroli jest nieprawidłowa. Uznaje jednak, że niezasadne byłoby odnoszenie się do przedstawionego przez Wnioskodawcę poglądu dopiero na etapie stanowiska co do *meritum*.** Z wniosku

**nie wynika bowiem, dlaczego Wnioskodawca przyjął, iż art. 37 ust. 3 u.p.s. zastrzega wyłączność ustawy do określenia maksymalnego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. Jednakże wykładnia literalna art. 37 ust. 3 u.p.s. do takich konkluzji nie może prowadzić, nie jest natomiast jasne, w jaki sposób wykładnia funkcjonalna (we wniosku pojawia się odwołanie do „woli ustawodawcy”) wpływa na interpretację przyjętą w piśmie inicjującym postępowanie w sprawie.**

Warto przypomnieć, że art. 37 ust. 3 u.p.s. stanowi, iż maksymalne wynagrodzenie osób zatrudnionych na podstawie wyboru nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Przepis ten nie wskazuje, iż jest jedyną podstawą prawną do określenia maksymalnej kwoty wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie wyboru. W ocenie Rady Ministrów jest wręcz przeciwnie. Biorąc chociażby pod uwagę systematykę art. 37 u.p.s., zauważyć należy, że zacytowany wyżej ustęp został umieszczony w tym samym artykule, pod upoważnieniem do wydania rozporządzenia. Oznacza to, że art. 37 ust. 3 u.p.s. należy interpretować jako ograniczający swobodę Rady Ministrów w określaniu sposobu i warunków wynagradzania wskazanej w tym przepisie kategorii pracowników.

Wbrew stanowisku Wnioskodawcy rozporządzenie RM nie wkracza zatem w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, w sposób wyczerpujący. Jeżeli art. 37 ust. 3 u.p.s. w istocie w sposób wyczerpujący regulowałby kwestię wynagrodzenia, to, po pierwsze, na podstawie tego przepisu mogłoby być wypłacane wynagrodzenie. Już *prima facie* nie wydaje się to możliwe. Po drugie, w takim przypadku każdy przepis na poziomie aktu wykonawczego, regulujący kwotowo wysokość wynagrodzenia, musiałby naruszać art. 37 ust. 3 u.p.s. Tymczasem niewątpliwie można ustanowić takie kwoty wynagrodzeń tej kategorii pracowników, które nie będą przekraczały siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, o której mowa w przepisie ustawowym.

W związku z tym Rada Ministrów stoi na stanowisku, że art. 37 ust. 3 u.p.s. reguluje jedynie maksymalną wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a zatem ogranicza Radę Ministrów w kształtowaniu tej kwestii w rozporządzeniu. Co oczywiste, nie przesądza również jednoznacznie wysokości wynagrodzenia tej kategorii pracowników.

W konsekwencji **nie sposób uznać przedstawionych we wniosku argumentów za uzasadnienie niezgodności przedmiotu kontroli z art. 37 ust. 3 u.p.s. Wykazanie takiej niezgodności powinno bowiem polegać na udowodnieniu, że Rada Ministrów, wydając**

**akt wykonawczy, przekroczyła granice maksymalnego wynagrodzenia określonego w przepisie ustawowym.** Co oczywiste, Wnioskodawca takiej argumentacji nie przedstawił, w związku z czym Rada Ministrów wnosi o orzeczenie, że w zakresie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 37 ust. 3 u.p.s., sprawa podlega umorzeniu ze względu na brak wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niezgodności przepisu rozporządzenia z przepisem ustawy.

W związku z tym, że w ocenie Rady Ministrów Wnioskodawca nie przedstawił prawidłowo sformułowanych argumentów na poparcie zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia RM z regulacjami ustawowymi wskazanymi jako wzorce kontroli, zasadny jest również wniosek o umorzenie postępowania w zakresie zgodności przedmiotu kontroli z art. 7 Konstytucji oraz – wskazanym związkowo z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.p.s. – art. 92 ust. 1 Konstytucji.

**3. Zarzut zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także z preambułą i art. 2 Konstytucji w związku z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej.**

Zarzut naruszenia zasad trybu prawodawczego w trakcie procedowania nad rozporządzeniem RM Wnioskodawca wiąże z trzema grupami przepisów. Po pierwsze, jest to art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który nakłada na prawodawcę obowiązek konsultacji ze społecznościami lokalnymi „we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”. Po drugie, zaskarżona została zgodność procedury prawodawczej z normami rangi konstytucyjnej. Po trzecie, związkowo jako wzorce kontroli wskazano przepisy ustawy o Komisji Wspólnej. Jako że wnioski przedstawione przez Radę Miasta Gliwice w kontekście wzorców kontroli rangi ponadustawowej – w zasadniczym zakresie – stanowią implikację też przedstawionych w odniesieniu do zarzutu niezgodności przepisu rozporządzenia z przepisami ustawy o Komisji Wspólnej, w pierwszej kolejności konieczne jest formalne odniesienie się do sformułowanego we wniosku układu kontroli obejmującego regulację wynikającą z aktu wykonawczego i wskazanych w *petitum* przepisów ustawowych.

Wnioskodawca, zarzucając naruszenie procedury konsultacyjnej uregulowanej w ustawie o Komisji Wspólnej, jako wzorce kontroli wskazał jej art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3. Pierwszy z tych przepisów określa, że zadaniem Komisji jest 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. Natomiast art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej ustanawia 30-dniowy termin dla wyrażenia opinii, ale tylko w sprawach, w których obowiązek konsultacyjny wynika z przepisów odrębnych.

Dokonując wykładni jedynie powyższych przepisów ustawy o Komisji Wspólnej, nie można dojść do wniosku, że w toku procesu prawotwórczego projektodawca lub prawodawca miał obowiązek przedłożenia Komisji Wspólnej projektu aktu wykonawczego do zaopiniowania w terminie co najmniej 30 dni. Z przepisu odrębnego – a więc upoważnienia do wydania rozporządzenia RM zawartego w art. 37 u.p.s. – nie wynika bowiem obowiązek konsultacji projektu rozporządzenia z Komisją Wspólną. Przykładem regulacji, do której znajdzie wprost zastosowanie art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej, może być przykładowo art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.), który upoważnia ministra właściwego do spraw finansów do dysponowania budżetową rezerwą subwencji ogólnej, jednak po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego – przedstawicieli samorządu terytorialnego w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W przypadku braku analogicznego rozwiązania w art. 37 u.p.s., dla oceny hierarchicznej zgodności norm nie może znaleźć bezpośredniego zastosowania art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej. Natomiast art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej wyraża jedynie normę kompetencyjną dla Komisji Wspólnej, a nie normę obligującą jakikolwiek podmiot do konsultacji projektu aktu prawnego w ściśle określonej procedurze.

**W związku z powyższym przepisy wskazane w *petitum* wniosku nie oddają problemu, który Wnioskodawca porusza w uzasadnieniu. Rekonstruując wzorzec kontroli, nie spełniono ustawowych wymagań dla wniosku określonych w art. 47 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Już sam ten fakt jest w ocenie Rady Ministrów wystarczający dla stwierdzenia, że odnośnie do oceny zgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Rada Ministrów ma co prawda świadomość, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK zasadniczo przyjmuje się, iż Trybunał Konstytucyjny może kontrolować tryb uchwalenia aktu prawnego z urzędu. Niemniej jednak stoi na stanowisku, że **także w przypadku zarzutu naruszenia procedury prawodawczej Wnioskodawca nie może ograniczyć się do niestaranego przedstawienia problemu prawnego i w ten sposób przerzucać na Trybunał Konstytucyjny ciężar****

**dowodzenia, a nawet wykładni przepisów prawa – nie tylko tych wskazanych w *petitum*.**

Na marginesie Rada Ministrów zauważa jednocześnie, że w zdaniu odrębnym sędziów Trybunału Konstytucyjnego: Julii Przyłębskiej, Zbigniewa Jędrzejewskiego i Michała Warcińskiego od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18 wskazano, iż „Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że na tle prokonstytucyjnej wykładni, ale także w kontekście art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym art. 68 tej ustawy stanowi o kontroli prawidłowości procesu legislacyjnego, ale tylko podejmowanej wskutek podniesienia stosownego zarzutu przez wnioskodawcę albo sąd pytający, albo skarżącego”.

Powyższe uwagi mają również znaczenie dla stanowiska Rady Ministrów w zakresie oceny formalnej zarzutów naruszenia procedury prawodawczej wiązanych z innymi wzorcami kontroli. Należy bowiem zauważyć, że rekonstrukcja obowiązku konsultacji projektów aktów prawnych, a w szczególności jego zakotwiczenia w ustawie zasadniczej, została dokonana w sposób uproszczony, nieuwzględniający dotychczasowego bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem Trybunału nawet niezachowanie obowiązku konsultacyjnego wynikającego z ustawy, nie może być automatycznie postrzegane jako naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. Dla przykładu warto chociażby wskazać, że w wyroku o sygn. akt Kp 1/18 Trybunał zauważył, iż: „[...] organy stanowiące prawo, jak i sam proces stanowienia prawa zostały określone i uregulowane przez ustrojodawcę, a przepisy ustawowe jedynie doprecyzowują regulacje konstytucyjne. Nie ma w polskim systemie prawnym upoważnienia do udziału w procesie stanowienia prawa, w rozumieniu konstytucyjnych źródeł prawa, dla organów niewymienionych w tym kontekście przez ustrojodawcę. Nie można takiego upoważnienia wyprowadzić z innych aktów normatywnych w drodze wykładni [...]. Gdyby uprawnienie do opiniowania pewnej [...] grupy aktów normatywnych miało ważyć na kształcie projektowanych ustaw, wówczas oznaczałoby to, że organizacje [...] otrzymałyby autonomiczną rolę podmiotów niezbędnych w procesie legislacyjnym”.

Procedura opiniowania projektów aktów prawnych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego niewątpliwie nie ma bezpośredniego umocowania w przepisach Konstytucji. Brak przedstawienia nowej opinii Komisji co do zmian w projekcie rozporządzenia, czy nieuwzględnienie zgłaszanych uwag, nie stanowi zatem naruszenia procedury konsultacyjnej, które mogłoby skutkować niekonstytucyjnością zaskarżonego aktu. W świetle wyroku o sygn. akt Kp 1/18, opinie Komisji nie są niezbędne, a więc nie mogą być

wiążące dla projektodawcy, a ich ewentualny brak nie może zatrzymać, czy też unieważnić, całego procesu legislacyjnego.

**Zatem nawet stwierdzenie naruszenia przepisów ustawowych nie oznacza automatycznego naruszenia przepisów konstytucyjnych. W tym zakresie konieczne jest szersze uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności trybu prawodawczego, którego niewątpliwie we wniosku zabrakło. Wnioskodawca nie przedstawił *de facto* żadnych argumentów przemawiających za niezgodnością z Konstytucją § 3 pkt 1 rozporządzenia RM.** Ponadto należy pamiętać, że brak wykazania naruszenia norm rangi ustawowej oznacza brak możliwości stwierdzenia niezgodności procedury prawodawczej w zakresie obowiązku konsultacji ze środowiskiem samorządowym z art. 2 Konstytucji. W związku z tym w ocenie Rady Ministrów zasadne jest umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK również w zakresie wzorca kontroli wynikającego z art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu natomiast do zarzutu naruszenia wywodzonej z preambuły Konstytucji zasady pomocniczości należy zauważyć, że Wnioskodawca nie podał żadnych argumentów na jego poparcie. W związku z tym, w ocenie Rady Ministrów, w tym zakresie nie zostały spełnione wymogi przewidziane w art. 47 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

Natomiast za nieodpowiednio uzasadniony wydaje się zarzut naruszenia art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który ustanawia obowiązek przeprowadzania konsultacji ze społecznościami lokalnymi, jeżeli podejmowana decyzja odnosi się bezpośrednio do spraw ich dotyczących. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten wprowadza zastrzeżenie, zgodnie z którym projekty aktów prawnych „powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i odpowiednim trybie”. Wnioskodawca uzasadnił jedynie, dlaczego w jego ocenie nie zachodzi wyjątek od obowiązku konsultacji „we właściwym czasie i we właściwym trybie”. **Przedstawił zatem argumenty na rzecz tezy, zgodnie z którą była możliwość konsultacji projektu „we właściwym czasie i we właściwym trybie”.** Nie zdefiniował jednak samego pojęcia odnoszącego się do adekwatności czasu i trybu. Nawet jeżeli w jego ocenie właściwy czas i tryb przeprowadzenia konsultacji to taki, jaki wynika z przepisów ustawy o Komisji Wspólnej, to konieczne było uprzednie wykazanie w piśmie procesowym naruszenia tych regulacji ustawowych. Tymczasem, zgodnie z prezentowanym wyżej stanowiskiem Rady Ministrów, Wnioskodawca nie przeprowadził argumentacji, która uzasadniałaby tego rodzaju wnioski.

W związku z powyższym również w zakresie zarzutu niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego Rada Ministrów wnosi o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

**4. Zarzut zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w związku z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.**

Kwestionując zgodność z art. 165 ust. 2 Konstytucji § 3 pkt 1 rozporządzenia RM, Wnioskodawca przyjął, że określenie wysokości wynagrodzenia w rozporządzeniu RM nie spełnia wymogu ustawowej formy ingerencji w konstytucyjnie chronioną samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Argumentując ten zarzut, uznał, że „[k]ształtowanie wynagrodzenia pracowników samorządowych [...] niewątpliwie mieści się w zakresie władztwa wydatkowego gmin, które stanowi element ich samodzielności finansowej” (wniosek, s. 16). Konsekwencją tej tezy jest z kolei wniosek, że „[...] jakakolwiek ingerencja w t[ę] sferę powinna być dokonywana wyłącznie w drodze ustawowej i znajdować uzasadnienie w ochronie lub realizacji innych dóbr lub wartości konstytucyjnych” (wniosek, s. 16).

Rada Ministrów stoi na stanowisku, że **przedstawiona we wniosku wykładnia art. 165 ust. 2 Konstytucji została dokonana w sposób uproszczony, a w konsekwencji błędny. Ponownie jednak uzasadnione wydaje się odniesienie się do przedstawionego przez Wnioskodawcę poglądu dopiero na etapie stanowiska co do *meritum*.** Wnioskodawca nie odwołał się do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Wnioskodawca nie wskazał bowiem ani też na poparcie swojej interpretacji tego wzorca kontroli, ani nie polemizował z tezami Trybunału Konstytucyjnego, które przemawiają przeciwko przyjętemu we wniosku rozumieniu art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Powyższa kwestia zdaje się szczególnie istotna, ponieważ w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stosunkowo jednoznacznie wypowiedziano się już przeciwko możliwości odnoszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego do kształtowania dochodu pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Trybunał wprost stwierdził bowiem, że „**Łączenie przepisów gwarantujących radnym, członkom zarządów i innym pracownikom samorządowym określony poziom dochodów z konstytucyjną zasadą samodzielności samorządu terytorialnego nie jest uprawnione**” (wyrok TK z 15 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 23/01). Niewątpliwie zasadne jest odniesienie tej tezy Trybunału Konstytucyjnego do regulowania zasad wynagradzania wójtów, burmistrzów

i prezydentów miast. Warto zauważyć, że w przywołanym wyroku Trybunał badał konstytucyjność zarówno przepisów ustawy, jak i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy.

Dokonując wykładni konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, nie sposób pomijać również samo rozumienie owej samodzielności. W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 stwierdzono, że zasada samodzielności jednostki samorządu terytorialnego oznacza, iż „[...] jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności”. Rozwijając i konkretyzując tę definicję, Trybunał zauważył, że zasada ta obejmuje realizację zarówno zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy (wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/07). **Nie jest zatem tak, że Konstytucja przyznaje gminie samodzielność w każdej sprawie dotyczącej tej jednostki samorządu terytorialnego, lecz jedynie w takich sprawach, w których wykonuje ona przypisane jej zadanie publiczne.** Wnioskodawca nie podjął jednak próby wykazania, że określanie wysokości wynagrodzeń pracowników z wyboru należy do zadań jednostki samorządu terytorialnego. Nie podjął również polemiki z – jak się wydaje – jednoznacznym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w kontekście kształtowania dochodów radnych.

W ramach analizowanego w tej części stanowiska zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 165 ust. 2 Konstytucji od strony formalnej należy także odnieść się do podniesionego we wniosku argumentu, jakoby zaskarżona regulacja naruszała zasadę samodzielności finansowej gmin. Rada Ministrów uważa, że powiązanie tego problemu z art. 165 ust. 2 Konstytucji jest nietrafne. Ponownie powołując się na utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wymaga podniesienia, że zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest zasadniczo łączona z art. 167 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zauważał bowiem, że „Artykuł 167 Konstytucji stanowi dopełnienie art. 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża on zasadę samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. [...] Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną w kształtowaniu wydatków” (wyrok TK z 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04”).

Stanowi ona gwarancję, że przekazana do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego część dochodów publicznych będzie wystarczająca do realizacji zadań, jakie zostały nałożone na te jednostki (zob. np. wyroki TK: z 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98 i 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04, oraz postanowienie TK z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt K 13/12). W kontekście powyższych uwag wymaga podkreślenia, że w zakresie zasady samodzielności finansowej podstawowe znaczenie z perspektywy możliwości dokonania kontroli konstytucyjności przepisu ustawowego ma wciąż wykazanie, czy określanie wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru stanowi zadanie publiczne jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże Wnioskodawca tego nie uczynił. Warto mieć jednak również na uwadze, że skoro art. 167 Konstytucji stanowi dopełnienie art. 165 ust. 2 Konstytucji, to za nieprawidłowe należy uznać wywodzenie zasady samodzielności finansowej z przepisu wskazanego przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli. Z kolei na art. 167 Konstytucji nie powołano się ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu wniosku. W ocenie Rady Ministrów podniesiony w uzasadnieniu wniosku problem naruszenia zasady samodzielności finansowej gminy został jednak przedstawiony zbyt lakonicznie i powierzchownie, aby można było ustosunkować się do niego merytorycznie w ramach zasady *falsa demonstratio non nocet*.

Podsumowując tę część stanowiska, Rada Ministrów uważa, że **Wnioskodawca nie przedstawił analitycznego i argumentacyjnego uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Wniosek Rady Miasta Gliwice powinien bowiem zawierać argumenty relewantne z perspektywy znaczenia art. 165 ust. 2 Konstytucji, w szczególności uwzględniać zakres zastosowania tej zasady. Wobec braku tego rodzaju analizy uprawnione wydaje się twierdzenie, że wniosek nie spełnia wymagań formalnych określonych w art. 47 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.** W związku z tym Rada Ministrów wnosi o umorzenie postępowania w odniesieniu do zarzutu niezgodności przepisu rozporządzenia RM z art. 165 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Natomiast w zakresie wzorców wskazanych związkowo w ramach analizowanego w tej części stanowiska Rady Ministrów zarzutu należy zauważyć, że Wnioskodawca ograniczył się właściwie jedynie do przywołania treści przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Nie dokonał jednak ich wykładni ani nie przedstawił argumentów na poparcie zarzutu zakresowej niezgodności przepisu rozporządzenia RM z regulacjami tej umowy międzynarodowej. Zatem, w związku z niespełnieniem wymogów formalnych dla uzasadnienia, określonych w art. 47 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania

przed TK, uzasadniony jest wniosek o umorzenie postępowania również w zakresie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

#### **5. „Uwagi dodatkowe”, niewynikające z *petitum* wniosku Rady Miasta Gliwice.**

Obok zarzutów wskazanych wprost w *petitum* wniosku Rady Miasta Gliwice Rada Ministrów zidentyfikowała dwa dodatkowe problemy, na które zwracał uwagę Wnioskodawca jedynie w uzasadnieniu. Pierwszy z nich dotyczy nieadekwatności wynagrodzeń prezydentów w miastach poniżej 300 tys. mieszkańców. W ramach drugiego zagadnienia kwestionuje się zgodność z Konstytucją i przepisami u.p.s. rozporządzeń nieobowiązujących. Mając na uwadze utrwaloną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*, która również w orzecznictwie TK jest uznawana za podstawę do podjęcia – przy wystąpieniu pewnych okoliczności – merytorycznego rozstrzygnięcia nawet w przypadku, gdy niektóre przedmioty lub wzorce kontroli nie zostały ujęte w *petitum* pisma inicjującego postępowanie w sprawie, postanowiono również odnieść się do tej części uzasadnienia wniosku. W ocenie Rady Ministrów żadne z tak zidentyfikowanych „uwag dodatkowych” nie spełniają jednak wymagań formalnych do potraktowania ich jako odrębnych zarzutów pozostających w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

##### **5.1. Problem nieadekwatności wynagrodzeń prezydentów w miastach poniżej 300 tys. mieszkańców.**

W punkcie 5.4 wniosku przedstawiony został zarzut rażącej nieadekwatności i nieproporcjonalności przyjętych rozwiązań płacowych w stosunku do odpowiedzialności wynikającej z pełnionej funkcji oraz ograniczeń aktywności zawodowej w związku z pełnieniem mandatu. Niejasne jest jednak, z jakim wzorcem kontroli Wnioskodawca wiąże tak zidentyfikowany problem. Co prawda wskazuje on na zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa jako na zasadę, z którą „nie dają się pogodzić” obowiązujące rozwiązania dotyczące kształtowania wysokości wynagrodzenia prezydentów miast, jednak trudno odtworzyć relewantny z punktu widzenia oceny konstytucyjności prawa sposób rozumowania Wnioskodawcy, który pozwolił mu na wyciągnięcie powyżej przywołanej konstatacji. Nie jest także jasne, w jakim celu we wniosku została przywołana zasada godziwego wynagrodzenia za pracę, rekonstruowana zasadniczo z art. 13 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.). Z tych

względów trudno zakwalifikować poruszane przez Wnioskodawcę zagadnienie jako problem prawny, który może stanowić przedmiot orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

Niezależnie od powyższego Rada Ministrów stoi na stanowisku, że przedstawiona przez Wnioskodawcę kwestia znajduje się poza zakresem kognicji polskiego sądu konstytucyjnego. Jako sąd prawa (zob. np. postanowienie TK z 17 października 2017 r., sygn. akt P 7/17) nie ma on kompetencji do rozstrzygania co do słuszności faktycznie przyjętych rozwiązań płacowych (wyrok TK z 13 listopada 1996 r., sygn. akt K 17/96). Ponadto z orzecznictwa Trybunału jednoznacznie wynika, iż nie jest on organem powołanym do oceny trafności i celowości decyzji podejmowanych przez ustawodawcę (zob. np. wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12, postanowienie TK z 25 listopada 2015 r., sygn. akt P 12/14).

Na marginesie Rada Ministrów dostrzega, że zagadnienie wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych pochodzących z wyborów, a ściślej prezydentów miast na prawach powiatu do 300 tysięcy mieszkańców stanowi istotną okoliczność, z powodu której zdecydowano się wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 13 grudnia 2018 r. Rada Miasta Gliwice podjęła bowiem uchwałę ustalającą kwotę wynagrodzenia prezydenta miasta przekraczającą wysokość przewidzianą w zaskarżonych regulacjach rozporządzenia RM. Wojewoda Śląski stwierdził jej nieważność rozstrzygnięciem nadzorczym z 18 stycznia 2019 r., a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 13 czerwca 2019 r. oddalił skargę na to rozstrzygnięcie. Niezależnie zatem od stanowiska Rady Ministrów związanego *stricte* z techniką formułowania zarzutów dotyczących hierarchicznej niezgodności norm w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wymaga zauważenia, że w postanowieniu z 3 lipca 2019 r., sygn. akt K 3/18, dotyczącym zasad ustalania opłaty miejscowej, wydanym w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rady Miasta Zakopane, Trybunał uznał, iż „Ważnym argumentem za umorzeniem postępowania jest także ten, że całokształt uzasadnienia wniosku świadczy o tym, że rzeczywistym powodem zakwestionowania przepisów [...] nie był abstrakcyjny problem wynikający z treści kwestionowanych norm, ale praktyka ich stosowania i to odnosząca się wprost do sytuacji miasta Zakopane. Licząc na ewentualny wyrok o niekonstytucyjności danych przepisów, wnioskodawca dążył do potwierdzenia legalności swojej uchwały ustalającej opłatę miejscową. Pośrednio chciał zatem usunąć negatywne skutki orzeczenia przez sądy administracyjne, że dana uchwała została wydana z naruszeniem przepisów prawnych. W ten sposób wnioskodawca poprzez abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności



prawa chciał rozwiązać problem nie tyle systemowy, ile konkretnej jednostki samorządu terytorialnego”.

## **5.2. Problem zgodności z Konstytucją i ustawą o pracownikach samorządowych rozporządzeń nieobowiązujących.**

We wniosku, w części „Podsumowanie”, zawarto dodatkowe – niewynikające z prezentowanego w poprzednich częściach pisma procesowego Wnioskodawcy – uwagi sugerujące, że kontrolą konstytucyjności powinny zostać również objęte rozporządzenia nieobowiązujące. Wnioskodawca powołał się przy tym na art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Przepis ten wyraźnie stanowi jednak, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jako że niniejsze postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem, a nie skargą konstytucyjną, oczywistym jest, że nie zachodzi wyjątek od braku możliwości kontroli hierarchicznej zgodności norm nieobowiązujących, o którym mowa w ww. przepisie. W związku z tym już tylko na marginesie należy zaznaczyć, że – zważywszy choćby na wzorce kontroli – postępowanie to nie miałooby na celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Niezbędność zapewnienia tej ochrony stanowi natomiast przesłankę do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, w której zaskarżono nieobowiązujące normy prawne.

### **III. Uzasadnienie stanowiska co do *meritum*.**

#### **1. Zarzut zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.p.s.**

Zarzut zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.p.s. opiera się na twierdzeniu, że uregulowanie w akcie wykonawczym kwestii wysokości wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru wykracza poza upoważnienie ustawowe. Wnioskodawca zauważa, że upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 37 ust. 1 u.p.s. odróżnia pojęcie „minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego” od pojęcia „warunki i sposób wynagrodzenia pracowników samorządowych”. Rada Ministrów zgadza się z tą uwagą. Powyżej wskazane pojęcia są odrębne, w tym sensie, że charakteryzują się różnym zakresem

znaczeniowym. Spostrzeżenie to nie wydaje się jednak stanowić trafnego argumentu za tezą, zgodnie z którą w przypadku zaskarżonego przepisu rozporządzenia RM doszło do wykroczenia poza upoważnienie ustawowe.

Rada Ministrów stoi na stanowisku, że **pojęcie „warunki i sposób wynagrodzenia zasadniczego” ma znaczenie szersze niż pojęcie „minimalny poziom wynagrodzenia”**. Podstawą do tej konstatacji jest już sama analiza językowa przepisów, na które powołuje się w uzasadnieniu wniosku Rada Miasta Gliwice. Przepis art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. obliguje Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu warunków i sposobu wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 (pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę), w tym minimalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach. Dla analizy przedstawionego przez Wnioskodawcę zarzutu istotne jest zawarte w ww. przepisie wyrażenie „w tym”. Niewątpliwie oznacza ono, że ustawodawca uznał, iż minimalny poziom wynagrodzeń zawiera się w pojęciu „warunki i sposoby wynagradzania”. Ponadto pojęcie „warunki i sposób wynagrodzenia” obejmuje swym znaczeniem również inne – poza wysokością minimalnego wynagrodzenia – elementy. **Brak w art. 37 ust. 1 pkt 4 u.p.s. dookreślenia „w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego” nie oznacza, że Rada Ministrów nie może uregulować w rozporządzeniu tej kwestii w stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru.** Uprawniona jest wręcz dalej idąca konstatacja. **Skoro minimalny poziom wynagrodzenia stanowi element warunków i sposobu wynagradzania, trudno wskazać argumenty, które przemawiałyby za tym, że Rada Ministrów nie została upoważniona również do określenia maksymalnego poziomu wynagrodzenia. Odmienna niż w art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. konstrukcja upoważnienia ustawowego stanowiącego wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, sugeruje, że – zasadniczo w przeciwieństwie do art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. – dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru Rada Ministrów może określić nie tylko minimalny, ale również maksymalny poziom wynagrodzenia.**

Na marginesie Rada Ministrów zauważa, że podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 13 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 448/19, dotyczącym skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice. W orzeczeniu tym stwierdzono, że „przyjęte w art. 37 ust. 1 pkt 4 określenie «warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych» należało rozumieć szeroko, jako upoważnienie do wyznaczania warunków wynagradzania”. Sąd administracyjny zauważył ponadto, że jedynie dla dodatku funkcyjnego należało

w rozporządzeniu określić maksymalny poziom. Takich ograniczeń nie przewidziano w odniesieniu do kształtowania wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

W kontekście tych uwag warto ponadto zaznaczyć, że pojęcie „warunki wynagrodzenia za pracę” ma utrwalone rozumienie w polskim systemie prawa i obejmuje określenie co do zasady zarówno minimalnego, jak i maksymalnego wynagrodzenia. Wyrażeniem tym posłużył się ustawodawca w art. 77<sup>3</sup> § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.). Przepis ten zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków ustalania i wypłacania m.in. wynagrodzenia zasadniczego pracowników. Wykonując delegację ustawową, minister ustalił wysokość wynagrodzenia zasadniczego pracowników poszczególnych jednostek państwowej sfery budżetowej w formie widełkowej (od – do), a więc określił zarówno minimalny, jak i maksymalny poziom wynagrodzenia.

W związku z powyższym stanowiskiem nietrafna wydaje się kolejna teza przedstawiona we wniosku, zgodnie z którą „[...] Rada Ministrów powinna ograniczyć się do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków sposobu wynagradzania pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru” (wniosek, s. 8). Powtórzenia wymaga, że porównanie brzmienia art. 37 ust. 1 pkt 4 oraz art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. prowadzi do wniosku, że delegacja do uregulowania „warunków i sposobu wynagrodzenia”, w przypadku grupy pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, nie stanowi formy ograniczenia Rady Ministrów w stosunku do upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 1 pkt 3 u.p.s. Organ właściwy do wydania rozporządzenia powinien jednak optymalnie zrealizować wytyczne zawarte w art. 37 ust. 2 u.p.s. Jest on również obowiązany do uwzględnienia limitu maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia określonego w art. 37 ust. 3 u.p.s. Należy zauważyć, że Wnioskodawca nie zarzuca naruszenia przepisu określającego wytyczne. Natomiast niewątpliwie wysokości wynagrodzenia przewidziane w zakwestionowanej normie podustawowej nie przekraczają limitu, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.s.

Mając na uwadze przedstawione argumenty, Rada Ministrów stoi na stanowisku, że § 3 pkt 1 rozporządzenia RM jest zgodny z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.p.s.

## **2. Zarzut zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

W ocenie Wnioskodawcy skrócenie terminu konsultacji projektu rozporządzenia RM w toku procedury prawodawczej, stanowiło naruszenie regulacji ustawowych, które skutkowało powstaniem stanu niezgodności z art. 2 Konstytucji. Ponadto brak uzasadnionych powodów skrócenia tego terminu, powoduje w opinii Rady Miasta Gliwice naruszenie art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, stanowiącego, że 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.

Rada Ministrów uznaje powyższe zarzuty za niezasadne. Odniesienie się do twierdzeń Wnioskodawcy w pierwszej kolejności wymaga przedstawienia okoliczności, w których był procedowany projekt rozporządzenia RM.

W trakcie prac legislacyjnych nad rozporządzeniem zwrócono się do strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego o wyrażenie opinii – w trybie obiegowym – z terminem do dnia 14 maja 2018 r. Termin konsultacji projektu analizowanego aktu wykonawczego z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego wynikał z konieczności pilnego rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów. Z dniem 19 maja 2018 r. traciło bowiem moc obowiązującą rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 oraz z 2017 r. poz. 1621). Zważywszy, że posiedzenie plenarne Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zostało zaplanowane na dzień 30 maja 2018 r., uzasadnionym było zwrócenie się do strony samorządowej o zaopiniowanie proponowanej zmiany w trybie obiegowym, w terminie do dnia 14 maja 2018 r. Powyższe pozwoliłoby Radzie Ministrów na zapoznanie się z opinią strony samorządowej Komisji przed podjęciem rozstrzygnięć w analizowanym zakresie. Strona samorządowa Komisji zrezygnowała jednak z możliwości wyrażenia zgody na przedstawienie opinii w wyżej wymienionym trybie. Należy jednocześnie zauważyć, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadziło konsultacje ze społecznościami lokalnymi, w ramach których do Ministerstwa wpłynęły uwagi i opinie dotyczące projektu rozporządzenia RM ze strony poszczególnych samorządów, jak i korporacji samorządowych. Środowiska samorządowe mogły zatem zapoznać się z projektem, wyrazić swoje stanowisko i przekazać je projektodawcy.

Opisane powyżej okoliczności pozwalają przyjąć, że **doszło do rzeczywistych konsultacji ze społecznościami lokalnymi, a skrócenie terminu na przedstawienie opinii**

**przez stronę samorządową Komisji Wspólnej było uzasadnione.** W związku z tym, że 19 maja 2018 r. traciło mocą obowiązującą rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych istniała bowiem konieczność wydania nowego aktu wykonawczego. **Niewydanie nowego rozporządzenia spowodowałoby powstanie istotnej luki w prawie. W związku z tym Rada Ministrów nie dostrzega naruszenia normy prawnej wynikającej z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.**

W kontekście powyższych uwag należy także zauważyć, że w wyroku z 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18, Trybunał uznał, że konsultacje się odbyły mimo krótkiego terminu na przedstawienie opinii oraz mimo tego, że ostatecznie nie wzięto pod uwagę stanowisk konsultowanych organizacji. Skrócony termin przewidziany na przedstawienie opinii oraz ostateczne nieuwzględnienie uwag, nie stanowiło według Trybunału „[...] odstępstwa od przepisów konstytucyjnych, a nawet ważnego naruszenia przepisów ustawowych w przebiegu prac legislacyjnych”. W ocenie Rady Ministrów problem stanowiący przedmiot orzekania przez Trybunał w wyroku o sygn. akt Kp 1/18 jest analogiczny do problemu przedstawionego przez Wnioskodawcę w niniejszej sprawie. **Co prawda doszło do skrócenia terminów na przedstawienie opinii przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, jednak nie uniemożliwiło to wyrażenia stanowiska w przedmiocie projektu rozporządzenia RM przez środowiska samorządowe. Podjęta decyzja w tym zakresie była ponadto uzasadniona i nie stanowiła poważnego naruszenia przepisów ustawowych.** Jak się natomiast wydaje, dopiero takie naruszenie mogłoby skutkować stwierdzeniem niezgodności w ramach układu kontroli określonego przez Wnioskodawcę w niniejszej sprawie.

W związku z powyższym Rada Ministrów stoi na stanowisku, że § 3 pkt 1 rozporządzenia RM jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

### **3. Zarzut zakresowej niezgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 165 ust. 2 Konstytucji**

Przedstawiając zarzut zakresowej niezgodności § 3 ust. 1 rozporządzenia RM z art. 165 ust. 2 Konstytucji, Wnioskodawca zauważa, że „[...] każda interwencja państwa w sferę samodzielności samorządu musi być oceniana od strony [...] zachowania rangi

ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostki samorządu” (wniosek, s. 16).

Uwaga ta jest niewątpliwie trafna, Rada Ministrów zauważa jednak, że ze swojej istoty zasada ta może się odnosić tylko do spraw, w stosunku do których jednostka samorządu terytorialnego dysponuje samodzielnością. Przypomnieć zatem należy, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada samodzielności jednostki samorządu terytorialnego oznacza, iż „[...] jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności” (orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96). Co w kontekście niniejszej sprawy szczególnie istotne, w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 23/01 Trybunał orzekł o zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich oraz ustawy o samorządzie gminnym właśnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Wymaga powtórzenia, że w uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał wprost wskazał, iż „Łączenie przepisów gwarantujących radnym, członkom zarządów i innym pracownikom samorządowym określony poziom dochodów z konstytucyjną zasadą samodzielności samorządu terytorialnego nie jest uprawnione. W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie podkreślano, że do oceny racjonalności i współmierności wprowadzanych ograniczeń w pierwszym rzędzie jest powoływany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy ustawodawca przekroczy zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne (por. orzeczenia z: 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 134; 23 kwietnia 1996 r., K. 29/95, OTK ZU Nr 2/1996, s. 109). Trybunał nie kwestionując swobody ustawodawcy w ustalaniu zakresu ograniczeń, które mogą być kształtowane w różnych okresach w odmienny sposób, bada czy ustawodawca realizując zakładany cel, nie przekroczył granic władzy dyskrecjonalnej w sposób naruszający przepisy konstytucyjne”. W wyroku o sygn. akt K 23/01 Trybunał zauważył także, że „Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa zgodnie z przyjmowanymi przez siebie celami politycznymi i gospodarczymi. Trybunał nie jest władny do oceny celowości stanowionych regulacji prawnych. Może interweniować tylko w przypadku oczywistego naruszenia norm konstytucyjnych. Przy określaniu zasad ograniczania wysokości diet radnym i wynagrodzeń członkom zarządów jednostek samorządu

terytorialnego nie miało miejsca naruszenie Konstytucji, co więcej kwestionowane przepisy wprowadzone zostały zgodnie z oczekiwaniami opinii publicznej”.

**Zasada samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w sferze prawa publicznego nie rozciąga się zatem na wszystkie jej działania, lecz tylko na takie, które stanowią jej zadanie publiczne. Natomiast zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustalanie zasad wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru jest ustawowym uprawnieniem gminy realizowanym w granicach przewidzianych przez prawo powszechnie obowiązujące. Nie stanowi jednak formy realizacji zadań publicznych gmin. W ocenie Rady Ministrów to na organach władzy centralnej spoczywa obowiązek ustalania tych wynagrodzeń. Za konieczne należy bowiem uznać zapewnienie ich względnej jednolitości w skali kraju oraz ustalenie obiektywnych kryteriów, które pozwalają na ich gradację. Kryteria te powinny eliminować sytuacje, w których przykładowo zamożność danej gminy lub skład osobowy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego mogłyby mieć decydujący wpływ na wysokość wynagrodzenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Warto ponadto pamiętać, że określenie zasad wynagradzania osób zatrudnionych na podstawie wyboru na poziomie ustawy – i ich uszczegółowienie na poziomie aktu wykonawczego – jest formą realizacji obowiązku wynikającego z art. 65 ust. 4 Konstytucji tj. określenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub sposobu jej ustalania oraz art. 216 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.**

**Powyższe argumenty stanowią w ocenie Rady Ministrów uzasadnienie za tym, że art. 165 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem dla przedmiotu kontroli wskazanego przez Wnioskodawcę.**

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów wnosi jak w *petitum* stanowiska.

Jednocześnie, odpowiadając na pismo Pani Prezes Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 sierpnia 2019 r., uprzejmie informuję, że na ewentualnej rozprawie Rada Ministrów reprezentowana będzie przez **Panią Anitę Gwarek** – Dyrektora Departamentu Prawa Pracy

Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Pana Łukasza Dudę – radcę prawnego w Departamencie Prawnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów**



Jolanta Rusiniak

**Jolanta Rusiniak**

**Prezes Rządowego Centrum Legislacji**

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo
- 2) odpisy pisma procesowego – 4 egz.

Sprawę prowadzą: Katarzyna Kos, Michał Gajewski