

Stężyca, dnia 28 sierpnia 2019 roku

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Chrystiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Wnioskujący: Rada Gminy Stężyca

ul. Parkowa 1
83-322 Stężyca

reprezentowana przez:

r.pr. Małgorzatę Derkacz

adres do doręczeń:

ul. Przytulna 30/19
80-176 Gdańsk

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282) z przepisami Konstytucji RP, a także ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi

W imieniu Rady Gminy Stężyca, będącej na mocy art. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn.zm.)-dalej ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym samorządu terytorialnego-Gminy Stężyca w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 z późn.zm.)-dalej Konstytucji, na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa (pełnomocnictwo wraz z uchwałą oraz z aktem powołania Wójta w załączeniu), w trybie art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2072 z późn.zm.), w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji wnoszę o:

1. 11.11.2017

Małgorzata Derkacz

2019

28.08.2019

2019

Stężyca, dnia 16.12.2018r.

1. o stwierdzenie niezgodności art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)- dalej ustawa o pracownikach samorządowych, z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607), w zakresie w jakim pozbawia on Radę Gminy możliwości przyznania Wójtowi dodatku specjalnego na mocy art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych w sytuacji, kiedy Wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym przysługuje mu wskazany w przepisie dodatek specjalny.

Wnioskujący wskazuje, iż brak możliwości określenia przez Radę Gminy dodatku specjalnego na podstawie art. 36 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych narusza prawo organu stanowiącego gminy- rady gminy do samodzielnego decydowania o przyznaniu przedmiotowego dodatku, wyrażone w art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607).

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny jaki legł u podstaw wniesienia wniosku wraz ze wskazaniem kwestionowanego przepisu oraz jego wykładni stosowanej przez Sądy

Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych :

„Art. 2 [Pracownicy objęci ustawą] Przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;

Art. 4 ust. 1. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie:

1) wyboru:

c) w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),

Art. 36 [Wynagrodzenie; dodatki]

1. Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych.

2. Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

16.12.2018r.

16.12.2018r.

16.12.2018r.

16.12.2018r.

16.12.2018r.

3. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny.

4. Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny.

5. Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

6. Pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę.

Art. 37 [Delegacja ustawowa]

1. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

6) wysokość dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3 "

W dniu 26 czerwca 2018 roku Rada Gminy Stężyca- dalej również Organ podjęła uchwałę Nr XXXII/531/2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Stężyca. Przedmiotowa uchwała została przesłana w dniu 18 lipca 2018 roku Wojewodzie Pomorskiemu. W dniu 25 lipca 2018 roku do Rady Gminy Stężyca wpłynęło od Wojewody zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności powyżej wskazanej uchwały. W swoim zawiadomieniu Wojewoda poinformował Organ, iż w jego ocenie dodatek specjalny o jakim mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych dotyczy pozostałych od Wójta pracowników samorządowych, dlatego też nie ma on zastosowania do Wójta. W ocenie Wojewody uchwalenie takiego dodatku dla Wójta stanowi wykroczenie poza kompetencje Organu. Organ korzystając z możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie nie zgodził się z twierdzeniami Wojewody, wnioskując jednocześnie o umorzenie wszczętego postępowania nadzorczego w tej sprawie jako oczywiście bezzasadnego. Wyjaśnienia Organu nie zostały uwzględnione przez Wojewodę, w efekcie czego Wojewoda Pomorski wydał w dniu 08 sierpnia 2018 roku rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność § 1 ust. 2 uchwały Nr XXXII/531/2018 Rady Gminy Stężyca z dnia 26 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Stężyca. Zapis ten dotyczy przyznania Wójtowi Gminy Stężyca dodatku specjalnego na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.

W dniu 30 października 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny wydał wyrok o sygnaturze III SA/Gd 712/18, którym to oddalił skargę Gminy Stężyca. W uzasadnieniu swojego wyroku wskazał, iż zgodnie z ogólną regulacją zawartą w art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Na wynagrodzenie pracownika składa się wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda

PAŃCJA PAWLIK

Rada Gminy Stężyca

Stężyca, dnia 16.12.2018r.

jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Poza wskazanymi wyżej składnikami wynagrodzenia ustawodawca wprowadza również składniki dodatkowe. Jednym z nich jest dodatek specjalny. Zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny. Z kolei zgodnie z art. 36 ust. 5 tej ustawy pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

Uwzględnivszy istotę wskazanego składnika wynagrodzenia, która jest skorelowana ze zwiększeniem zakresu wykonywanych przez daną osobę zadań nie sposób w ocenie Sądu przyjąć, że prawo do dodatku specjalnego, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych może być przyznane osobie pełniącej funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa. Regulacje zawarte w art. 36 ust. 3 i ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych nie odnoszą się do dwóch zupełnie odrębnych składników wynagrodzenia, lecz do identycznego składnika wynagrodzenia, który ustawodawca dywersyfikuje w taki sposób, że wyróżnia kategorie podmiotów, którym ten składnik przysługuje (art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych) bądź może być przyznany (art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych). W odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych ustawodawca uznaje przedmiotowy dodatek za element obligatoryjny wynagrodzenia. Regulacja ta stanowi zatem wyraz w pełni uzasadnionego uznania, że pełnienie funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa z założenia wiąże się z permanentnym wykonywaniem zwiększonego zakresu zadań i obowiązków służbowych. Z kolei świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, mające charakter fakultatywny, może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza stricte bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to świadczenie o charakterze jednorazowym lub krótkookresowym, które może być ustalone dla wszystkich pracowników umownych, w tym zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, kierowniczych stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi, a także doradców i asystentów. Z faktu użycia w przepisie art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych zwrotu "pracownikowi samorządowemu [...]" nie wynika w żaden sposób, że regulacja ta jest adresowana także do podmiotów wskazanych w art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. W ocenie Sądu właśnie z uwagi na regulację zawartą

w art. 36 ust. 3 u.p.s. świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s., nie może być przyznane podmiotom wskazanym w art. 36 ust. 3 u.p.s. Dodatek specjalny dla tych podmiotów jako świadczenie obligatoryjne ma bowiem swe źródło w art. 36 ust. 3 tej ustawy.

W świetle powyższego nie ma znaczenia brak wykluczenia uprawnienia wójta do otrzymania wskazanego dodatku w treści ustawy, względnie wyraźnego stwierdzenia, że uprawnienie do dodatku określonego w art. 36 ust. 5 u.p.s. nie przysługuje osobom, które obligatoryjnie otrzymują dodatek w oparciu o art. 36 ust. 3 tej ustawy. Regulacja normatywna dotycząca dodatku specjalnego zawarta w art. 36 ust. 3 i ust. 5 u.p.s. pozwala w ocenie Sądu na odkodowanie intencji ustawodawcy i jasne określenie, jakim kategoriom pracowników samorządowych należy bądź można przyznać określone składniki wynagrodzenia.

Przedmiotowe stanowisko podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z dnia 05 kwietnia 2019 roku, sygn. II OSK 633/19. W wyroku tym Sąd podsumowując stwierdził, iż „*Powyższe uwagi uprawniają do przyjęcia, że wójtowi przysługuje dodatek specjalny na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Oznacza to brak podstaw do przyznania wójtowi dodatku specjalnego na podstawie art. 36 ust. 5 tej ustawy. Uchwała rady gminy przyznająca wójtowi dodatek specjalny na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych jest sprzeczna z prawem i podlega stwierdzeniu nieważności w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.*”

II. Przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 z późn.zm.):

Art. 165 [Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego]

2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607):

Artykuł 4 Zasięg samorządu lokalnego

2. Wspólnoty lokalne posiadają, w ramach prawa, całą swobodę w wypełnianiu swej inicjatywy w każdej kwestii, która nie jest wyłączona spod ich kompetencji lub przypisana innej władzy.

Konstytucja RP, w szczególności w art. 165 ust. 2 oraz art. 171 ust. 1, poddaje pod ochronę samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w dwóch zasadniczych aspektach: - w aspekcie pozytywnym obejmującym możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych oraz - w aspekcie negatywnym oznaczającym wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej i w tym zakresie wszelkie formy ingerencji w sferę

DAVID TRAWNIK

Województwo Świętokrzyskie

2019

Styżycyca, olniwo 16. 12. 2018r.

działania jednostki samorządu terytorialnego podlegają zaskarżeniu do właściwego sądu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2009 r., OTK-A 2009/9/139). Ochrona ta wymaga rozważenia proporcjonalności ingerencji we wskazane prawa konstytucyjne jednostki, w tym także oceny wykorzystywania rozumowań prawniczych i metod wykładni, które prowadzą do ograniczenia radzie gminy kompetencji uchwałodawczej w sprawie. Argumentacja, która nie dowodzi sprzeczności zaskarżonego przepisu uchwały z prawem w stopniu wykazującym cechę istotności, lecz jest jedynie brakiem akceptacji innego, mieszczącego się w ramach delegacji rozwiązania (...), nie może stanowić podstawy do uznania uchwały za nieważną.

Transponując powyższe rozważania na omawianą sytuację wskazać należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w tym wypadku Rada Gminy, ma nieograniczone, konstytucyjne prawo do regulowania powierzonych im kwestii w sposób autonomiczny, zgodny z przepisami prawa.

III. Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności wraz ze wskazaniem wskazaniem argumentów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności

Analiza powyżej wskazanych przepisów nie może pozostawiać wątpliwości, iż Wójt Gminy jest pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru. W rozdziale 4 ustawy o pracownikach samorządowych „Uprawnienia pracowników samorządowych”, w art. 36 ustawodawca określił składniki wynagrodzenia pracowników samorządowych oraz dodatki do tego wynagrodzenia. Treść przedmiotowego przepisu wskazuje jednoznacznie, iż zapisy art. 36 ust. 1,2, 4 oraz 5 obejmują swoim zakresem podmiotowym wszystkich pracowników samorządowych (w tym Wójta Gminy), natomiast ustęp 3 przepisu dotyczy jedynie wójta, burmistrza, prezydenta, a ustęp 6 jedynie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania i umowy o pracę.

Tym samym, z treści przedmiotowego artykułu wynika jasno, iż wójt, burmistrz, prezydent nie jest uprawniony do otrzymania jedynie nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Idąc dalej, Rada Gminy jest uprawniona w stosunku do Wójta Gminy do przyznania wszelkich określonych w art. 36 składników wynagrodzenia, oprócz właśnie tego wskazanego w art. 36 ust. 6 ustawy. Innych ograniczeń w tym wypadku nie ma.

Jednak Sąd Administracyjny obu instancji stanął na stanowisku, iż również dodatek przyznawany na podstawie art. 36 ust. 5 nie może zostać przyznany Wójtowi Gminy. Taka natomiast interpretacja przepisu przez Sądy świadczy o fakcie, iż przepis ten zawiera ograniczenie samodzielności Rady Gminy w orzekaniu o wszystkich możliwych elementach wynagrodzenia Wójta na podstawie art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych, do czego organ ten jest umocowany na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 18

ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Przedmiotowy stan rzeczy wskazuje w sposób jasny, iż art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607), w zakresie w jakim pozbawia on możliwości przyznania przez Radę Gminy Wójtowi dodatku specjalnego na mocy art. 36 ust. 5 przywoływanej ustawy w sytuacji, kiedy Wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym przysługuje mu wskazany w przepisie dodatek. Rada Gminy jest natomiast na podstawie art. 8 ust.2 ustawy o pracownikach samorządowych. W związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, jest umocowana do podejmowania uchwał w tym zakresie.

Stosownie do przepisu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego, wystąpić mogą organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego. Ustęp 2 tego przepisu stanowi natomiast, iż podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Stosownie do treści art. 48 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2072 z późn.zm.), uzasadniając podstawy prawne do złożenia niniejszego wniosku, stwierdzić należy, że Rada Gminy Stężycyca jest na mocy art. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn.zm.) organem stanowiącym samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.

Wobec powyższego wnoszę jak we wstępie.

RADCA PRAWNY

Małgorzata Derkacz
Gd.-2523

Załączniki:

- pełnomocnictwo wraz z aktem wyboru Wójta,
- Uchwała Nr VII/103/2019 Rady Gminy Stężycyca z dnia 25 czerwca 2019 roku w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych z przepisami Konstytucji RP, a także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

RADCA PRAWNY

Małgorzata Derkacz

Stężycyca, dnia 16.12.2019 r.