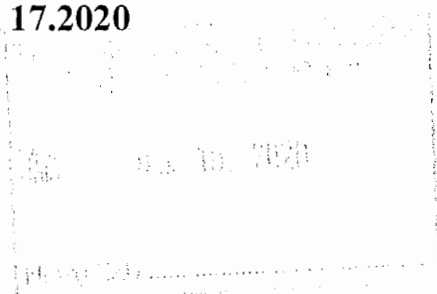




**PK VIII TK 17.2020**

**K 4/20**



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Rady Gminy Stężycza o zbadanie zgodności art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j.: Dz. U z 2019 r., poz. 1282) w zakresie, w jakim „pozbawia on Radę Gminy możliwości przyznania Wójtowi dodatku specjalnego (...), kiedy Wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym przysługuje mu (...) dodatek specjalny” z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107)

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Stężyca (dalej też: Wnioskodawca) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, w którym zakwestionowała zgodność 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 RP oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107; dalej: Europejska Karta Samorządu Lokalnego).

Artykuł 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych został zakwestionowany przez Wnioskodawcę w zakresie, w jakim pozbawia radę gminy możliwości przyznania wójtowi dodatku specjalnego, kiedy wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym, zdaniem Rady Gminy Stężyca, przysługuje mu dodatek specjalny.

Zaskarżony art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych posiada następującą treść:

„Art. 36. (...)

(...)

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

Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku wskazał, iż „(...) zapisy art. 36 ust. 1, 2, 4 oraz 5 (ustawy o pracownikach samorządowych – przyp. wł. ) 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” (wniosek, s. 6).

Rada Gminy Stężycyca podniosła jednakże – w dalszej części uzasadnienia – że Wojewódzki Sąd Administracyjny (w wyroku z dnia 30 października 2018 r. o sygn. III SA/Gd 712/18) oraz Naczelny Sąd Administracyjny (w wyroku z dnia 5 kwietnia 2019 r. o sygn. II OSK 633/19) orzekły, iż wójtowi gminy nie może zostać przyznany dodatek specjalny na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Zaprezentowana przez sądy administracyjne interpretacja art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje zatem – w ocenie Wnioskodawcy – iż przepis ten jest niezgodny, w zakresie opisanym w *petitum* wniosku, z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Trybunał Konstytucyjny – po wstępnym rozpoznaniu, na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), wniosku Rady Gminy Stężycyca – postanowieniem z dnia 30 stycznia 2020 r. o sygn. Tw 10/19 – nadał wnioskowi dalszy bieg.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonego niniejszym wnioskiem przepisu należy jednak zbadać, czy ów wniosek może zostać poddany merytorycznemu rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, iż Trybunał, na każdym etapie postępowania, ma obowiązek ustalić, czy

nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Obowiązek ten dotyczy także wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU seria A/2017, poz. 69 oraz 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU seria A/2019, poz. 63).

Mając na uwadze powyższe, przypomnieć należy, że, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji RP, 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. Artykuł 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wymaga ponadto od tych podmiotów uzasadnienia, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

Rada Gminy Stężycza zaskarżyła przepis ustawy o pracownikach samorządowych, który dotyczy zasad wynagradzania tych pracowników. Stwierdzić zatem należy, że zakwestionowany przepis jest jednoznacznie związany ze sprawami objętymi zakresem działania Wnioskodawcy.

Rada Gminy Stężycza, oprócz spełnienia wymogów określonych w art. 48 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, powinna jednakże uczynić też zadość wymaganiom określonym w art. 47 tej ustawy. Artykuł 47 ust. 2 wymaga zaś od Wnioskodawcy: przywołania treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią (pkt 1); przywołania treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią (pkt 2); określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności (pkt 3); wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności (pkt 4).

W literaturze przedmiotu podnosi się – w odniesieniu do wskazanych powyżej wymogów formalnych wniosku – iż „[w]nioskodawca może uczynić

przedmiotem wniosku jeden lub kilka przepisów, część przepisu, a także cały akt normatywny lub kilka aktów normatywnych. (...) Jeżeli zarzut dotyczy treści normatywnej przepisu nadanej mu w orzecznictwie sądowym, uzasadnione jest wskazanie we wniosku, że istnieje utrwalona linia orzecznicza, interpretująca zakwestionowany przepis w określony sposób (...)” (A. Mączyński, J. Podkowiak, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1228-1229). Określenie wzorca kontroli następuje w taki sam sposób jak w przypadku przedmiotu kontroli. W doktrynie zaznacza się jednakże, że „(...) skuteczne powoływanie się na Konstytucję RP wymaga od wnioskodawcy znajomości orzecznictwa konstytucyjnego i sprecyzowania we wniosku, jakie normy, zasady lub wartości konstytucyjne inkorporowane w konkretnej jednostce redakcyjnej Konstytucji RP zostały, jego zdaniem, *in casu* naruszone” (A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1229). Z kolei, w odniesieniu do wymogu sformułowania zarzutu niekonstytucyjności aktu normatywnego i jego uzasadnienia, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie, podkreśla się, że wnioskodawca powinien skonfrontować treść zakwestionowanej normy hierarchicznie niższej z normą hierarchicznie wyższą (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1229 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130). Uzasadnienie zarzutu wymaga więc od wnioskodawcy przytoczenia argumentacji prawnej podważającej domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów. W orzecznictwie trybunalskim i doktrynie podnosi się, że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie może być traktowana powierzchownie. „Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami »nadającymi się« do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga więc „(...) nie tylko wskazania przepisu Konstytucji RP mającego stanowić wzorzec

kontroli, lecz również powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu zakwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie będącym wzorcem. (...) Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia wzorców konstytucyjnych przez wnioskodawców lecz także od zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji i odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1230; zob. też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). W tym kontekście wskazać należy też na zasadę związania Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku, która wynika wprost z treści art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl którego Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia, zaś zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli). W literaturze przedmiotu, w odniesieniu do tej zasady, wyjaśnia się, iż nie powinna ona być rozumiana jako związanie Trybunału argumentacją przytoczoną przez wnioskodawcę. Wskazuje się jednak równocześnie, że „(...) istnieje różnica między sytuacją, w której wnioskodawca nie podaje w ogóle argumentów uzasadniających zarzuty wniosku (lub przywoływane argumenty są pozorne), a sytuacją, w której argumenty te inicjator kontroli podaje, ale są one, według TK, nietrafne” (A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1232). Pierwszy przypadek jest kwalifikowany jako podstawa do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania, w drugim zaś przypadku Trybunał powinien zbadać sprawę merytorycznie (zob. *ibidem* i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Przenosząc powyższe wywody na sprawę wywołaną wnioskiem Rady Gminy Stężyca, stwierdzić należy, że wniosek ten nie spełnia wymogów

określonych w art. 47 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wnioskodawca, jako wzorce kontroli, wskazał w *petitum* wniosku art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W uzasadnieniu wniosku nie przedstawił jednakże wykładni art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż za takową nie można uznać przywołanego przez Wnioskodawcę jednego wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego tego wzorca kontroli. Artykuł 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego nie został zaś w ogóle wspomniany przez Wnioskodawcę w treści uzasadnienia wniosku.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych jest też bardzo lakoniczne. W szczególności nie znalazła się w nim argumentacja konstytucyjna, która wskazywałaby na niezgodność zaskarżonego przepisu z przepisami będącymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie. Poprzestanie zaś przez Wnioskodawcę na lakonicznym uzasadnieniu zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu stanowi niewykonanie wskazanej powyżej dyspozycji ustawowej, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał Konstytucyjny, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych przez Wnioskodawcę zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Zauważyć też należy, że analiza ogólnikowo sformułowanego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych prowadzi do uznania, iż istotą wniosku nie jest treść normatywna kwestionowanego przepisu, lecz jego jednostkowe zastosowanie przez sądy administracyjne. Wnioskodawca w żaden sposób nie wykazał bowiem, że istnieje utrwalona linia orzecznicza, interpretująca zakwestionowany przepis w sposób

opisany we wniosku. W gestii Trybunału Konstytucyjnego nie leży zaś ocena prawidłowości zastosowania *in concreto* regulacji zawartych w ustawie lub innym akcie normatywnym.

Z tych względów, postępowanie w zakresie kontroli zgodności przepisu art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim „pozbawia on Radę Gminy możliwości przyznania Wójtowi dodatku specjalnego (...), kiedy Wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym przysługuje mu (...) dodatek specjalny”, z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego