



**PK VIII TK 85.2019**

**(U 2/19)**

**TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

W związku z wnioskiem Rady Miasta Gliwice o zbadanie zgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U., poz. 936 ze zm.), 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1282);
- 2) art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.), 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. z 2005 r. Nr 90, poz. 759);

3) art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego powołanej w punkcie 2

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

**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 (Dz. U., poz. 2072 ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

## **UZASADNIENIE**

Rada Miasta Gliwice (dalej: Wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U., poz. 936 ze zm.; dalej: rozporządzenie o wynagrodzeniach) 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 wzorcami kontroli wskazanymi na wstępie.

W ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja Wnioskodawcy do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie została zakwestionowana.

Pozytywny wynik wstępnej kontroli wniosku nie przesądza jednak o późniejszym merytorycznym badaniu zarzutów objętych tym wnioskiem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70.). „Obowiązek ten dotyczy też wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu stosownie do art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Nadanie na etapie wstępnego rozpoznania dalszego biegu wnioskowi jednego z podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, nie przesądza w efekcie o merytorycznym rozpoznaniu takiego wniosku” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 63; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej. Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Uznanie, że dana sprawa jest objęta zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, wymaga, aby była to sprawa wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym. Musi to być też taka sprawa, która pozwala utożsamić cel

wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. K. 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263).

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Stosownie do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa otpTK) uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, jak również wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. We wniosku złożonym przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, należy także uzasadnić, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy otpTK). Ponadto do wniosku dołącza się uchwałę lub inne rozstrzygnięcie podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz wskazujące wzorce kontroli (art. 48 ust. 2 pkt 1 ustawy otpTK).

Jak wielokrotnie wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, „[w]ola rady (sejmiku) jako organu kolegialnego znajduje wyraz w podejmowanych przez nią uchwałach. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy, zaś treść podjętej uchwały zostaje zapisana w protokole z sesji rady (sejmiku). Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do

Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego organu. Dla ustalenia, czy wniosek pochodzi od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie od osoby fizycznej, która go sporządziła lub podpisała, potrzebny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały uprawnionej władzy. Stąd wymagane jest dołączenie do wniosku uchwały tej władzy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. Tw 7/10, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 400; *vide* również – powołane tam orzecznictwo, a także, wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. K 8/12, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 72).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że treść uchwały i wniosku musi być zbieżna. „Minimalna zbieżność, która musi cechować uchwałę i wniosek, obejmuje: wskazanie przedmiotu kontroli (przez odpowiednie oznaczenie przepisu, tzn. określenie jednostek redakcyjnych kwestionowanego aktu normatywnego), wyrażenie woli wyeliminowania go z porządku prawnego oraz postawienie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej (tzn. powołanie wzorców kontroli)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. Tw 38/07, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 262; *vide* też – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lutego 2009 r., sygn. Tw 4/09, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 74; z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. Tw 7/10, *op. cit.*; z dnia 3 stycznia 2012 r., sygn. Tw 20/11, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 656; z dnia 6 marca 2012 r., sygn. Tw 5/12, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 666 oraz z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. K 8/12, *op. cit.*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano również, że „[u]chwała może zawierać także dodatkowe postanowienia dotyczące sposobu jej wykonania, w szczególności wskazywać inny podmiot (pełnomocnika czy organ władzy wykonawczej w jednostce samorządu terytorialnego), zobligowany przez

organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do sporządzenia wniosku, złożenia go w Trybunale Konstytucyjnym czy reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż powierzenie wykonania takiej uchwały konkretnie określone podmiotowi, nie wpływa na ocenę legitymacji procesowej wnioskodawcy, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, bowiem w dalszym ciągu tylko organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do zainicjowania hierarchicznej kontroli zgodności norm” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. Tw 59/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 84; *vide* także – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2009 r., sygn. Tw 4/09, *op. cit.* oraz z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. K 8/12, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego złożyła Rada Miasta Gliwice, a więc organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

We wniosku, jako podstawę wystąpienia o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności, wskazano uchwałą nr XLI/913/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 listopada 2018 r. Zgodnie z § 1 tej uchwały (którą dołączono do wniosku), „Postanawia się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności **przepisów** [podkr. wł.] rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (...) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, w szczególności z:

- 1) art. 2, art. 7, art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
- 2) art. 165 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1, 4 ust. 2, 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

3) art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 37 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (...)

4) z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także z preambułą i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (...).”.

Tej treści uchwała Rady Miast Gliwice, w której nie skonkretyzowano przedmiotu kontroli poprzez określenie, do których przepisów kwestionowanego rozporządzenia o wynagrodzeniach odnoszą się zarzuty niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli, nie może zostać uznana za właściwą podstawę wniosku złożonego do Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, „podjęcie przez Radę Miejską (...) uchwały, w której nie przedstawiono przedmiotu kontroli, a tym samym zarzutu niezgodności konkretnego przepisu rozporządzenia z powołanymi wzorcami kontroli, musi być uznane za nieskutecznie złożone oświadczenie woli w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli bowiem uchwała podmiotu konstytucyjnie legitymowanego do złożenia wniosku (art. 191 ust. 1 pkt 3) nie wyznacza dokładnie zakresu zaskarżenia, to okoliczność ta uniemożliwia Trybunałowi przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli norm” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2012 r., sygn. Tw 5/12, *op. cit.*; *vide* też – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. Tw 38/07, *op. cit.*; z dnia 23 lutego 2009 r., sygn. Tw 4/09, *op. cit.*; z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. Tw 7/10, *op. cit.*; z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. Tw 12/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 315 oraz z dnia 15 września 2010 r., sygn. Tw 12/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 316).

Porównanie treści uchwały nr XLI/913/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 listopada 2018 r. i wniosku wskazuje, że skonkretyzowanie przedmiotu kontroli, czyli wskazanie przepisu § 3 pkt 1 rozporządzenia o wynagrodzeniach w opisanym wcześniej zakresie, a także skorygowanie wzorców kontroli, polegające na pominięciu art. 24 Konstytucji, nastąpiło dopiero w samym wniosku złożonym do Trybunału Konstytucyjnego. Brak jest tym samym minimalnej zbieżności, która – zgodnie z powołanym wcześniej orzecznictwem – winna cechować uchwałę i wniosek.

Jak bowiem konsekwentnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „pełnomocnik wnioskodawcy, również podmiot sporządzający lub podpisujący wniosek, jest zobowiązany do działania w granicach i zakresie udzielonego pełnomocnictwa. Nie posiada zatem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. Tw 12/10, *op. cit.*; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. Tw 38/07, *op. cit.*; z dnia 23 lutego 2009 r., sygn. Tw 4/09, *op. cit.* oraz z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. Tw 7/10, *op. cit.*).

W tej sytuacji, skoro uchwała Rady Miasta Gliwice, stanowiąca podstawę wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, nie określała, do którego z ogólnie wskazanych „przepisów” rozporządzenia o wynagrodzeniach odnoszą się zarzuty niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli, to wniosek samoistnie konkretyzujący przedmiot zaskarżenia należało uznać za pochodzący od podmiotu, który w rozumieniu art. 191 ust. 3 Konstytucji nie ma legitymacji do inicjowania postępowania w sprawie hierarchicznej zgodności norm, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku.



Niezależnie od powyższego, należy też zauważyć, że złożony w niniejszej sprawie wniosek o kontrolę konstytucyjności został podpisany przez działającego „imieniem Rady Miasta Gliwice” (s. 1 wniosku) radcę prawnego (*vide* – s. 21 wniosku).

W § 2 uchwały nr XLI/913/2018 z dnia 8 listopada 2018 r. Rada Miasta Gliwice udzieliła wprawdzie wskazanemu imiennie radcy prawnemu „pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Miasta Gliwice przed Trybunałem Konstytucyjnym”, jednak w § 3 wskazano, iż „[w]ykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Gliwice oraz Prezydentowi Miasta Gliwice”.

Powierzenie wykonania uchwały o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego Przewodniczącemu Rady Miasta Gliwice i Prezydentowi Miasta Gliwice wskazuje, że przysługujące Radzie Miasta Gliwice uprawnienie do sporządzenia, podpisania i złożenia wniosku w sprawie hierarchicznej kontroli zgodności norm przekazano podmiotom wymienionym w § 3 uchwały nr XLI/913/2018 z dnia 8 listopada 2018 r. Tym samym jedynie Przewodniczący Rady Miasta Gliwice oraz Prezydent Miasta Gliwice (lub osoba przez nich umocowana) mogliby, działając na podstawie § 3 uchwały Rady Miasta Gliwice, wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wskazanym w § 1 uchwały (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. Tw 59/05, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie radca prawny, podpisując i składając wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, powołał się na pełnomocnictwo udzielone w § 2 uchwały Rady Miasta Gliwice (*vide* – s. 1 wniosku), które, jak wcześniej wskazano, dotyczyło jedynie reprezentowania Rady Miasta Gliwice przed Trybunałem Konstytucyjnym. Brak jest natomiast danych świadczących o tym, że podmioty, którym w § 3 uchwały nr XLI/913/2018 z dnia 8 listopada 2018 r. Rada Miasta Gliwice powierzyła wykonanie uchwały o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie hierarchicznej kontroli zgodności norm, udzieliły radcy prawnemu pełnomocnictwa w tym zakresie.

Zatem również z tego powodu wniosek podpisany i złożony w Trybunale Konstytucyjnym przez radcę prawnego należy uznać za pochodzący od podmiotu nieuprawnionego, który, bez należytego umocowania w uchwale, realizuje wolę Rady Miasta Gliwice (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. Tw 59/05, *op. cit.*).

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego