



Gliwice, dnia 5 grudnia 2018 r.

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

**Wnioskodawca: Rada Miasta Gliwice**  
ul. Zwycięstwa 21, 44-100 Gliwice  
reprezentowana przez r.pr. Rafała Wróbla z kancelarii:  
Puchała Wróbel Groszewska  
Kancelaria Radców Prawnych Sp.p.  
ul. Jasna 14, 44-122 Gliwice

### **WNIOSEK**

**o zbadanie zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów  
z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych  
(Dz. U. z 2018 r. poz. 936)  
z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej,  
Europejską Kartą Samorządu Lokalnego,  
przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych  
(t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260),  
oraz 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 ze zm.)**

Działając imieniem Rady Miasta Gliwice, w oparciu o pełnomocnictwo udzielone w postanowieniu § 2 uchwały nr XLI/913/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 listopada 2018 r., na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwracam się z wnioskiem 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)** 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 zw. z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260)
2. 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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 90 poz. 759 ze zm.)
3. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

### **WYMAGANIA FORMALNE WNIOSKU**

#### **1) Oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku**

##### **Rada Miasta Gliwice**

Niniejszy wniosek jest składany na podstawie uchwały nr XLI/913/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 listopada 2018 r. W postanowieniu § 2 tej uchwały Rada Miasta Gliwice udzieliła pełnomocnictwa radcy prawnemu Rafałowi Wróblowi do złożenia niniejszego wniosku.

#### **2) Podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku**

Wniosek jest składany na podstawie **art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

#### **3) Oznaczenie rodzaju pisma procesowego**

Niniejsze pismo stanowi **wniosek o zbadanie zgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.**

#### **4) Określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części**

**§ 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 tabeli I lit. B Lp. 2, tiret drugie, kolumna 3 zatytułowana: „wynagrodzenie zasadnicze (kwota w złotych)”, zamieszczonej w Załączniku nr 1 do rozporządzenia**

## 5) Wskazanie wzorca kontroli

Wnioskodawca wskazuje następujące wzorce kontroli:

- **art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260), zwaną dalej u.p.s.**
- **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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 90 poz. 759 ze zm.), zwaną dalej ustawą o Komisji Wspólnej**
- **art. 165 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zwaną dalej EKSL.**

## **UZASADNIENIE**

### **I. Przywołanie treści kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią**

1. Wnioskodawca w niniejszym wniosku kwestionuje zgodność z Konstytucją i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego przepisu § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936), **zwanego dalej również: rozporządzeniem lub rozporządzeniem płacowym**, 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. Zgodnie z tym przepisem:

„Ustala się:

- 1) *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 w Załączniku nr 1 do rozporządzenia w tabeli I lit. B pkt 2 określono wynagrodzenie zasadnicze obowiązujące od dnia 1 lipca 2018 r. m.in. na stanowisku Prezydenta miasta na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców. Wynagrodzenie to winno się zawierać w kwotach: 3.800 - 5.000 zł.

Wykładnia kwestionowanego przepisu nie nastęrcza żadnych trudności, gdyż w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości określa on minimalną i maksymalną kwotę wynagrodzenia prezydenta miasta na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców.

## **II. Przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemów i zarzutów oraz wskazanie argumentów na ich poparcie**

*W celu zachowania przejrzystości przedmiotowego wniosku wzorce kontroli wraz z ich wykładnią zostaną omówione jednocześnie z określeniem problemów i zarzutów, które się do nich odnoszą i wskazaniem argumentów na ich poparcie.*

**1) Art. 7 Konstytucji RP, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych**

Art. 7 Konstytucji:

*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*

Art. 92 ust. 1 Konstytucji:

*1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.*

Art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych:

*1. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:*

*4) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;*

*3. Maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 373, 730 i 912).*

**2.1.** Wnioskodawca wnosi o zbadanie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936) w zakresie w jakim ustalono w nim kwoty wynagrodzenia zasadniczego osób wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, mimo braku delegacji ustawowej w tym zakresie. Już sam fakt braku delegacji ustawowej do określenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru jest

zdaniem wnioskodawcy wystarczający, aby stwierdzić niezgodność kwestionowanej regulacji z Konstytucją.

2.2. Z brzmienia art. 7 Konstytucji wynika wprost ustrojowa zasada prawna (konstytucyjna) legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą, też zresztą w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy (najczęściej – ustawodawcy) jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy (postanowienie TK Ts 216/04 z 9 maja 2005 r.) (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Działanie na podstawie prawa – jako zwrot językowy użyty w art. 7 Konstytucji – należy rozumieć szerzej niż przestrzeganie prawa. Wymagania stawiane organom władzy publicznej są bardziej rygorystyczne, zaś towarzyszące im obowiązki – dalej idące, niż nałożone na obywateli. Obywatelom wolno czynić to wszystko, co nie jest zabronione przez prawo, władzom – tylko to, co jest im dozwolone i przez prawo zaliczone do ich kompetencji i zadań. Kompetencja organu władzy publicznej może być, w zależności od charakteru sprawy, określona bardziej lub mniej szczegółowo, lecz jej prawna podstawa stanowi niezbędną przesłankę podjęcia działania przez dany organ (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Nadto, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (tak m.in. postanowienie TK z 9 maja 2005 r., Ts 216/04), lecz musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa (wyrok z 23 marca 2006 r., TK K 4/06).

W komentarzu do art. 7 Konstytucji RP podkreśla się także, że zasada legalizmu odnosi się nie tylko do ustawodawstwa, lecz do prawotwórstwa w ogólności. Ma szczególnie wielkie znaczenie odnośnie do stanowienia aktów wykonawczych, zwłaszcza rozporządzeń wydawanych na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy, którego obowiązkowe składniki określa sama konstytucja w art. 92. Trybunał Konstytucyjny deklarował niejednokrotnie, iż badając konstytucyjność rozporządzenia, będzie ustalał, czy Rada Ministrów – jako autor rozporządzenia – **„działała zgodnie z uregulowanymi ustawowo zasadami stanowienia przedmiotowych rozporządzeń, w tym – czy dopełniono wymóg zasięgnięcia stosownych opinii”** (zob. U 5/04 z 18 lipca 2006 r.; zob. też w odniesieniu do rozporządzenia wydawanego przez ministra – wyrok z 18 lutego 2014 r., U 2/12, pkt 9.1) (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

**2.3.** W doktrynie nie budzi wątpliwości, że: *„W przypadku wydawania rozporządzeń art. 7 musi być widziany również w kontekście art. 92. Naruszenie konstytucyjnych zasad wydawania rozporządzeń może przybierać różną postać – polegać m.in. na wydaniu tego aktu przez podmiot niemający kompetencji prawotwórczej lub z naruszeniem procedury jego stanowienia, wykroczeniu poza przedmiotowy zakres upoważnienia i unormowania w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego, czy wreszcie – niezgodności treści rozporządzenia z aktami normatywnymi hierarchicznie wyższymi. Każde z tego rodzaju uchybień samoistnie może być przyczyną orzeczenia przez Trybunał o niezgodności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 92 konstytucji, a co za tym idzie, widziane być powinno również w kontekście konstytucyjnej zasady legalizmu (zob. np. wyrok z 8 maja 2014 r., U 9/13, pkt 4.3)”* (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Na mocy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP: *„Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”*

Z art. 92 Konstytucji RP wynika w szczególności, że rozporządzenie winno być wydane w celu wykonania ustawy, co oznacza *„konieczność normowania w rozporządzeniu tylko takich spraw, które są regulowane w ustawie i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy”* (tak: P. Tuleja, Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, wyd. VI, Warszawa 2005, s. 59).

Rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia. Szczegółowość ta powinna być rozpatrywana pod względem:

- 1) podmiotowym (powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia);
- 2) przedmiotowym (ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania);
- 3) treściowym (musi wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu).

Rozporządzenie może regulować wyłącznie kwestie wprost (jednoznacznie) określone przez ustawodawcę upoważniającego dany organ do wydania rozporządzenia. Organ wydający rozporządzenie nie może domniemywać zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu.

**2.4.** Wynagrodzenie wszystkich pracowników samorządowych określone jest na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenia wykonawczego – rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Na mocy art. 37 ust. 1 u.p.s.: *„Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:*

- 1) wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi;

- 2) *minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach;*
- 3) *warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach;*
- 4) *warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;*
- 5) *maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;*
- 6) *wysokość dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3;*
- 7) *warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę;*
- 8) *warunki ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania;*
- 9) *warunki ustalania prawa do jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy i jej wypłacania."*

Zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.s.: „Maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 373, 730 i 912).”

Przepis 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. Zgodnie z ww. przepisem ustawy (pkt 3 – 5) Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia:

- 3) *warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 [tj. pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę], w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach;*
- 4) ***warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 [tj. pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru] oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;***
- 5) *maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 [tj. pracowników zatrudnianych na podstawie powołania] oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego.*

W przepisie tym (pkt 4) brak jest zatem upoważnienia do określenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a w szczególności maksymalnego poziomu tego wynagrodzenia. W przypadku tych pracowników ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (art. 37 ust. 3 u.p.s.). Jednocześnie w tym samym przepisie (pkt 3 i 5) przewidziano upoważnienie do ustalania, w drodze rozporządzenia, wysokości wynagrodzenia zasadniczego (minimalnego lub maksymalnego jego poziomu) w stosunku do innych grup

pracowników - zatrudnionych na podstawie powołania lub umowy o pracę. Dodatkowo w pkt 4, który nie upoważnia do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego pracowników z wyboru przewidziano kompetencję dla Rady Ministrów do ustalenia maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego. Wynika stąd jednoznaczny wniosek, że **ustawodawca nie upoważnił Rady Ministrów do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego (ani minimalnego, ani maksymalnego) pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru.**

Z przytoczonych przepisów wynika, że Rada Ministrów powinna ograniczyć się do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków i sposobu wynagradzania pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru zgodnie z ustawowymi wytycznymi, np. poprzez wskazanie kryteriów kształtowania wynagrodzenia w indywidualnych przypadkach przez pracodawcę samorządowego, który powinien mieć w tym zakresie szeroką swobodę działania, czy też okresów, za które dane składniki przysługują lub nie przysługują. Z przepisu art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika upoważnienie do ogólnego określenia przez Radę Ministrów kwestii związanych z kształtowaniem wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a wyjątkiem od tej zasady jest wskazanie maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego tych pracowników.

**2.5. Uregulowanie w skarżonym rozporządzeniu kwestii minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, w tym w stosunku do prezydenta miasta, uznać należy wobec powyższego za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Przepis art. 37 ust. 1 pkt 4 upoważnia Radę Ministrów wyłącznie do uregulowania maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego.** Gdyby ustawodawca chciał delegować na Radę Ministrów określenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wskazałby to wprost w treści upoważnienia tak, jak uczynił to w stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i powołania (art. 37 ust. 1 pkt 3 i 5).

Ustawodawca w art. 37 ust. 3 u.p.s. zastrzegł jednocześnie, że maksymalne wynagrodzenie pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Należy podkreślić, że jest to jedyny przepis w ustawie odnoszący się do maksymalnego wynagrodzenia pracowników samorządowych. Przepis ten dotyczy wyłącznie pracowników z wyboru, co wskazuje na wyjątkowy charakter tej regulacji. **Tym samym wolą ustawodawcy było zastrzeżenie regulacji maksymalnego wynagrodzenia pracowników z wyboru na mocy przepisów ustawy, a nie przekazywanie tej kwestii do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym. Rozporządzenie wkracza zatem w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, w sposób wyczerpujący.**



2.6. Nadto, warto zwrócić uwagę, że wydając rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Rada Ministrów powinna była wziąć pod uwagę m.in. rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach (art. 37 ust. 2 pkt 1 u.p.s.), czego jednak nie uczyniła, o czym szerzej w poniższym zarzucie dotyczącym art. 165 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 EKSL.

Wskazane wytyczne stanowią bowiem merytoryczne wskazówki odnoszące się do treści norm, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu. **Zgodność aktu wykonawczego z wytycznymi to także istotny element kontroli legalności prawa sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.** Wykorzystywanie rozporządzenia do innych celów niż założone w upoważnieniu zawartym w ustawie stanowi poważne naruszenie Konstytucji RP, a sam taki akt należy uznać za nielegalny w tym zakresie.

2.7. Z powyższych argumentów wynika, że rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie obniżenia wynagrodzenia pracownikom samorządowym narusza art. 7 Konstytucji RP oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 37 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

**2) Art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, preambuła i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. 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**

Art. 4 ust. 6 EKSL:

*6. 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.*

Preambuła Konstytucji:

*W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny,  
odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia  
o Jej losie,  
my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej,  
zarówno wierzący w Boga  
będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna,  
jak i nie podzielający tej wiary,  
a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł,  
równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego - Polski,*

wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach,  
nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej,  
zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku,  
złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie,  
świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej,  
pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane,  
pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność,  
w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem,  
ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej  
jako prawa podstawowe dla państwa  
oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.  
Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali,  
wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi,  
a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.

#### Art. 2 Konstytucji:

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej:

Do zadań Komisji Wspólnej należy:

5) 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.

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:

3. W przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub opinii strony samorządowej Komisji o projekcie aktu

normatywnego lub innego dokumentu, termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

**3.1.** Przed przystąpieniem do prezentacji treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią oraz określeniem problemów i zarzutów, zdaniem wnioskodawcy, konieczne jest przedstawienie w tym miejscu skrótowego opisu procesu legislacyjnego, jaki miał miejsce podczas opracowywania i wejścia w życie rozporządzenia płacowego.

Ustawą z dnia **15 września 2017 r.** o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych znowelizowano ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Jak wskazano w treści uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej: „Projektowana ustawa ma na celu zmianę ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.; dalej: ustawa) i zakłada usunięcie przepisów dotyczących gabinetów politycznych funkcjonujących na szczeblu samorządowym przy wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), starostach i marszałkach województwa. Poprzez skreślenie punktu 2) w ust. 2 w art. 4 ustawy, skreślenie art. 17 i art. 33 oraz zmianę brzmienia punktu 1 w art. 37 ust. 1 istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy gabinety polityczne stracą podstawę prawną swojego istnienia i tym samym ulegną rozwiązaniu z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”

Wymienioną wyżej ustawą z art. 37 ust. 1 u.p.s., stanowiącego podstawę do wydania rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, usunięto upoważnienie do określenia wykazu stanowisk obejmującego doradców i asystentów. Ustawa nowelizująca nie obejmowała innych zmian poza wskazanymi powyżej, w szczególności w żaden sposób nie odnosiła się do wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych.

Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu **18 listopada 2017 r.**, przy czym zgodnie z jej art. 3: „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.” (tj. do **19 maja 2018 r.**).

W dniu **20 lutego 2018 r.** na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. W uzasadnieniu oraz ocenie skutków regulacji do ww. projektu, opracowanej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wskazano, że projekt nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych pomija stanowiska doradców i asystentów, których możliwość zatrudniania została uchylona ww. ustawą. Podkreślono również, że wiele dotychczasowych regulacji zostało utrzymanych, przy czym w niektórych przypadkach proponuje się nowe rozwiązania,

a to z uwagi na prawie dziesięcioletni okres obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia, a także napływające do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wątpliwości w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia oraz potrzebę ich dostosowania do zmieniających się przepisów. Projekt rozporządzenia, jego uzasadnienia i ocena skutków regulacji nie przewidują zmian w zakresie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ich zastępców i innych wybranych grup pracowników samorządowych. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wprost wskazano, że poziom wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach nie uległ zmianie.

Projekt rozporządzenia w opisanym kształcie został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. W dniu **28 marca 2018 r.** na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przedłożony projekt uzyskał pozytywną opinię.

W dniu **9 maja 2018 r.** (na 10 dni przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji skierował do Sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nowe projekty załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (nie przedstawiono nowego projektu całego rozporządzenia). Załączniki te zawierały niższe od dotychczasowych (obniżone o średnio 20%) wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych, w tym wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz ich zastępców. W uzasadnieniu do pisma, zawierającego zmienione załączniki powołano się na: „*powszechnie oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych*” oraz pozytywne skutki finansowe i społeczne obniżenia uposażeń.

W piśmie sformułowano jednocześnie wnioski o przekazanie nowych projektów załączników do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w trybie obiegowym. Na zajęcie stanowiska wyznaczono stronie samorządowej czas do dnia **14 maja 2018 r.** do godz. 9:00., tj. de facto dwa dni robocze. W dniu 10 maja 2018 r. współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ze strony samorządowej poinformował o braku zgody na zaopiniowanie nowych projektów załączników do rozporządzenia płacowego w trybie obiegowym, podkreślając konieczność zajęcia w tej sprawie stanowiska w standardowym trybie tj. na posiedzeniu plenarnym.

W dniu **15 maja 2018 r.** zmieniony projekt rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych - pomimo braku opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego - został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, który rekomendował jego przyjęcie Radzie Ministrów. Nowe rozporządzenie płacowe zostało przyjęte przez Radę Ministrów tego samego dnia. Rozporządzenie płacowe zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu **17 maja 2018 r.** i weszło w życie po dwóch dniach, tj. z dniem **19 maja 2018 r.**

W nowym rozporządzeniu nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 r. niższymi stawkami w zakresie wynagrodzeń wybranych grup pracowników samorządowych. W szczególności nie określono wpływu nowego rozporządzenia na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczasowych przepisów.

**3.2. Dochowanie przepisane go trybu ustanowienia aktu normatywnego jest jedną z zasad prawidłowej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.** Trybunał orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją może dokonać zbadania określonego przepisami prawa trybu dojścia do skutku tego aktu.

Ocena dochowania trybu ustawodawczego nie zamyka się przy tym tylko i wyłącznie w ramach norm dotyczących prawotwórstwa określonych wprost w Konstytucji. Wszystkie unormowania zawarte w przepisach prawa powinny być brane pod uwagę w ocenie zgodności przyjęcia danego aktu z przepisany m trybem ustanowienia. Co prawda zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji nie nakłada na ustawodawcę obowiązku konsultowania się z adresatami prawa przy wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych, **chyba że taki obowiązek prawodawca przewidzi w ustawie**. **Wówczas organy wydające akt normatywny muszą – przy realizacji normy kompetencyjnej do wydania danego aktu normatywnego – konsultować wprowadzane rozwiązania.** (K 1/14, pkt 9.4; zob. też M. Zubik, uwaga 11 do art. 7, [w:] Konstytucja..., t. I, Warszawa 2016) (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 2. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Na mocy art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej: *„Do zadań Komisji Wspólnej należy 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.”*

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy: *„W przypadkach gdy przepisy odrębne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej lub opinii strony samorządowej Komisji o projekcie aktu normatywnego lub innego dokumentu, termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.”* Działanie Komisji Wspólnej stanowi przy tym realizację zasady współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, które wskazane są w preambule Konstytucji RP.

W postanowieniu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt Kpt 2/08 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że formuła zasady współdziałania zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto - do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania.

**3.3.** W powyższym kontekście należy zwrócić uwagę, że rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zostało wydane z rażącym naruszeniem art. 3 pkt 5 oraz 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej. Przedkładanie Komisji projektów aktów normatywnych dotyczących bezpośrednio samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny. Świadczy o tym zastosowanie przez ustawodawcę zwrotu „przedstawiają Komisji Wspólnej do zaopiniowania”, który wyraża obowiązek, a nie możliwość.

**Zmiany wprowadzone do rozporządzenia, ze względu na ich istotność i wagę, a także brak wcześniejszych konsultacji w ich zakresie, powinny stanowić przedmiot ponownych konsultacji i uzgodnień oraz dodatkowej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.** Podkreślić należy, że zmiany te nie były wcześniej przedmiotem debaty społecznej. Co więcej, obowiązek ten powinien dotyczyć pełnej nowej wersji projektu rozporządzenia a nie poszczególnych jego elementów (np. załączników przedstawionych do zaopiniowania w oderwaniu od treści samego aktu normatywnego).

Mając na uwadze, że ustawodawca pozostawał w pilnej potrzebie wydania nowego rozporządzenia płacowego z uwagi na upływ okresu obowiązywania poprzedniej wersji rozporządzenia, **propozycje, które nie były objęte wcześniejszymi konsultacjami, powinny być przedmiotem odrębnej inicjatywy legislacyjnej.** Warto również zwrócić uwagę, że w treści rozporządzenia przyjęto, że zmieniona w stosunku do poprzedniego rozporządzenia, nowa wysokość minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego, ma obowiązywać od 1 lipca 2018 r. Czas ten był wystarczający do opracowania i przedstawienia nowego projektu rozporządzenia z zachowaniem pełnej procedury związanej z jego wydaniem.

Przyjęty tryb procedowania zmian w zakresie wysokości wynagrodzenia niektórych grup pracowników samorządowych uniemożliwił odniesienie się do nich przez środowiska samorządowe reprezentowane w Komisji Wspólnej. Powyższe uznać należy za sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji oraz współdziałania władz. **Obchodzenie wymogów proceduralnych związanych z tworzeniem prawa samorządowego narusza zasady demokratycznego państwa prawnego.**

**3.4.** Zgodnie z art. 4 ust. 6 EKSL: „*Spoleczności 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.*”

Komisja Wspólna jest jedną z form współdziałania, o którym mówi art. 4 ust. 6 EKSL. Pod pojęciem właściwego czasu, o którym mowa w ww. przepisie rozumieć należy **czas umożliwiający rzeczywiste zajęcie stanowiska przez społeczności lokalne**, natomiast w zakresie odpowiedniego trybu należy odwoływać się do ustaw, które go regulują (w tym przypadku ustawy o Komisji Wspólnej). Nie ulega również wątpliwości, że społeczności lokalne są reprezentowane przez osoby wchodzące

w skład ogólnopolskich organizacji samorządowych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a kwestia wynagrodzenia pracowników samorządowych jest sprawą bezpośrednio ich dotyczącą.

Zasada, o której mowa w art. 4 ust. 6 EKSL nie ma zastosowania do sytuacji, w których konsultacje takie nie są możliwe do przeprowadzenia (sytuacje nagłe, w których brak jest czasu na przeprowadzenie konsultacji). Jak podniesiono wyżej, taka sytuacja nie zachodziła w przypadku zmian rozporządzenia płacowego w zakresie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych, na co wskazuje przede wszystkim ich **wejście w życie z dniem 1 lipca 2018 r., a nie z dniem wejścia w życie samego rozporządzenia. Projektodawcy mieli zatem wystarczająco dużo czasu, aby poddać projektowane rozwiązania konsultacjom we właściwym trybie.**

**3.5.** Wobec powyższego, brak rzeczywistych konsultacji propozycji zmian wynagrodzenia ze stroną samorządową Komisji Wspólnej zdaniem wnioskodawcy pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 6 EKSL, preambułą i art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

**3) Art. 165 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Art. 165 ust. 2 Konstytucji:

*2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.*

Art. 3 ust. 1 EKSL:

*1. Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.*

Art. 4 ust. 2 EKSL:

*2. Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.*

Art. 7 ust. 2 EKSL:

*2. Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.*

#### Art. 6 ust. 1 EKSL:

*1. Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.*

**4.1.** Istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest jego samodzielność. Samodzielność umożliwia korporacjom terytorialnym realizowanie publicznych zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców. W szczególności przejawia się ona w nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej, nadaniu jednostkom samorządu osobowości prawnej, zapewnieniu im samodzielności budżetowo-finansowej oraz ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych (tak: Masternak-Kubiak, Małgorzata. Art. 165. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.).

Istotnym elementem samodzielności samorządu terytorialnego jest wyłączenie zasady hierarchicznego podporządkowania w odniesieniu do stosunków między jednostką samorządu (jej organami) a organami administracji rządowej. Nadto, wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu muszą mieć uzasadnienie w przepisach Konstytucji RP, przy czym zawsze obowiązuje zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności samorządu. Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawczej w samodzielność prawodawczą samorządu wiąże się również z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W tym kontekście każda interwencja państwa w sferę samodzielności samorządu musi być oceniana zarówno od strony formalnej, a zatem zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostki samorządu, jak i tego, by przepisy te charakteryzowały się w dostatecznym stopniu precyzją i zupełnością sformułowań - tak, aby ograniczenia samodzielności nie mogły być interpretowane rozszerzająco. Przede wszystkim jednak chodzi o wymagania materialnoprawne, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie ponad zasadę ochrony samodzielności samorządu zależy od oceny ustawodawcy (tak: Masternak-Kubiak, Małgorzata. Art. 165. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.).

**5.2. Kształtowanie wynagrodzenia pracowników samorządowych, którzy tworzą władzę wykonawczą, niewątpliwie mieści się w zakresie władztwa wydatkowego gmin, które stanowi element ich samodzielności finansowej. W związku z tym jakakolwiek ingerencja w tą sferę powinna być dokonywana wyłącznie w drodze ustawowej i znajdować uzasadnienie w ochronie lub realizacji innych dóbr lub wartości konstytucyjnych, którym można przypisać**



**pierwszeństwo nad konstytucyjnym obowiązkiem ochrony samodzielności samorządu terytorialnego.**

**Wynagrodzenia te stanowią również wynagrodzenia pracowników, którzy nie pozostają pod zwierzchnictwem służbowym administracji rządowej.** Określenie ich wysokości przez organy tej administracji wzbudza wątpliwości co do realizacji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, tym bardziej, że organy te nie posiadają pełnej wiedzy o uwarunkowaniach lokalnych.

**5.3.** Idea samodzielności samorządu terytorialnego została wyrażona również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 EKSL samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Na mocy art. 4 ust. 2 EKSL: *„Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.”* Zgodnie z art. 6 ust. 1: *„Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.”*

Zgodnie z art. 7 ust. 1 EKSL: *„Status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu.”* Na mocy art. 7 ust. 2 EKSL: *„Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.”*

**5.4.** W świetle przepisów Konstytucji i EKSL osoby, które w związku z pełnioną funkcją nie mogą podejmować innych działań zarobkowych, muszą mieć zagwarantowane odpowiednie wynagrodzenie, stanowiące nie tylko ekwiwalent za wykonaną pracę, ale także rekompensatę utraconych możliwości uzyskiwania dodatkowego dochodu w trakcie pełnienia określonych funkcji oraz po ich zakończeniu.

Zauważyć należy, że wynagrodzenie proponowane przez rozporządzenie płacowe w obecnym kształcie jest rażąco nieadekwatne i nieproporcjonalnie niskie w stosunku do odpowiedzialności wynikającej z pełnionej funkcji oraz ograniczeń aktywności zawodowej zarówno w trakcie jej pełnienia jak i po wygaśnięciu mandatu, w tym również przez małżonków (por. ograniczenia wynikające z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne).

Należy również pamiętać, że godziwe wynagrodzenie za pracę jest jedną z naczelnych zasad prawa pracy oraz jednym z głównych postulatów państwa. Zgodnie z art. 13 Kodeksu pracy: *„Pracownik ma prawo do godziwego*

wynagrodzenia za pracę. Warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę.” Polityka państwa, które z jednej strony dąży do podwyższania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, a z drugiej strony obniża wynagrodzenia w ściśle określonej grupie pracowników sektora samorządowego przy zachowaniu określonych ustawowo kompetencji i odpowiedzialności pracowniczej, nie daje się pogodzić z zasadą zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

5.5. Jak wskazywano wyżej, Rada Ministrów obowiązana była do uwzględnienia w treści rozporządzenia dyrektyw zawartych w art. 37 ust. 2 u.p.s., w szczególności zaś, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Struktura wynagrodzeń powinna odpowiadać strukturze organizacyjnej samorządu terytorialnego.

Z treści i kształtu przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że założeniem ustawodawcy przy kształtowaniu wynagrodzeń pracowników samorządowych było zapewnienie większej elastyczności po stronie organów, które określają wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych, co ma realizować zasadę samodzielności wspólnot samorządowych. **Polityka płacowa samorządu jest elementem jego samodzielności finansowej. I tak w przypadku samorządu gminnego, to członkowie społeczności lokalnych, za pośrednictwem wybieranych przez siebie organów stanowiących (rad gmin i miast), decydują o wysokości wynagrodzenia organów wykonawczych.** Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy bowiem m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta.

Powyższe pozostaje w zgodzie z gwarantowaną przez art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 EKSL swobodą działania oraz samodzielnością w ustalaniu własnej struktury administracyjnej, które są bezpośrednio związane z kompetencją płacową i kształtowaniem wysokości wynagrodzenia wybranych grup pracowników samorządowych.

### III. Podsumowanie

6.1. W ramach podsumowania warto zaznaczyć, że **opisane wyżej zarzuty, stawiane aktualnie obowiązującemu rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych dotyczą w zasadzie w równym stopniu nieobowiązujących już przepisów poprzednio obowiązujących rozporządzeń, tj.:**

- 1) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2009 r. Nr 50 poz.398),

- 2) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. z 2005 r. Nr 146 poz.1223),
- 3) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. z 2003 r. Nr 33 poz. 264),
- 4) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. z 2000 r. Nr 61 poz.707).

Powyższe rozporządzenia również zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej oraz z naruszeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

**6.2.** Ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176 poz. 1191) w ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych wprowadzono zmianę w art. 20 ust. 2, który zawierał delegację do wydania rozporządzenia dla Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych, uwzględniającą w tym przepisie wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy: *„Rada Ministrów, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, określa, w drodze rozporządzenia, zasady wynagradzania i wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych. Rada Ministrów przy ustalaniu zasad wynagradzania członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), odrębnie dla każdego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego, uwzględnia liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.”* Zgodnie z art. 20 ust. 3 tej ustawy: *„Maksymalne wynagrodzenie członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie może przekroczyć w ciągu miesiąca, łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 19, poz. 239 oraz z 2001 r. Nr 85, poz. 924 i Nr 100, poz. 1080).”*

W przepisie art. 20 ust. 2 przywołanej ustawy brak było, analogicznie jak w przypadku art. 37 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy o pracownikach samorządowych, upoważnienia do określenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a w szczególności maksymalnego poziomu tego wynagrodzenia. Ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynikało wprost z ustawy (art. 20 ust. 3).

Przepisy art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. nie uległy zmianie aż do wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r.

o pracownikach samorządowych, co oznacza, że wydane na ich podstawie rozporządzenia Rady Ministrów: i) z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, ii) z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich oraz iii) z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Zmianom w omawianym zakresie nie ulegał również przepis art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W konsekwencji stwierdzić należy, że również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych wydane zostało z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

**6.3. Długotrwałe obowiązywanie kolejnych przepisów niezgodnych z Konstytucją nie sanuje naruszeń prawodawcy.** Domniemanie konstytucyjności przepisów może zostać obalone również w stosunku do norm prawnych, które w momencie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny już nie obowiązują (art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Dz. U. z 2016 r. poz. 2072).

Zatem fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności z Konstytucją odpowiednich norm prawnych rozporządzeń obowiązujących w przeszłości (wymienionych wyżej), nie oznacza, że nie jest możliwe stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów obecnie obowiązujących.

### **UZASADNIENIE ZWIĄZKU WNIOSKU Z ZAKRESEM DZIAŁANIA WNIOSKODAWCY**

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta. Wynagrodzenie to ustalane jest w drodze uchwały z uwzględnieniem regulacji rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

W wyroku z dnia 28 marca 2008 r. (II PK 225/07) Sąd Najwyższy podkreślił, że ustalanie wynagrodzenia przez radę gminy dotyczy określenia wysokości wynagrodzenia wójta tej gminy w ramach zasad ustalonych przez Radę Ministrów w rozporządzeniu będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) oraz źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p. Natomiast w wyroku z dnia z dnia 9 czerwca 2008 r. (II PK 330/07) Sąd Najwyższy przeprowadził pogłębioną analizę sytuacji prawnej wójta, jako pracownika z wyboru, pisząc m.in.: *Stosunek pracy pracownika samorządowego*

*z wyboru jest szczególnym stosunkiem pracy ściśle związanym z pełnioną przez niego funkcją publiczną - w rozpoznawanej sprawie funkcją burmistrza. Jedynym organem uprawnionym do oceny jakości świadczonej przez powoda pracy na stanowisku burmistrza była - stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - Rada Miejska jako organ stanowiący i kontrolny gminy. Do niej również należało określanie wysokości wynagrodzenia powoda jako burmistrza. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 2 do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta (także burmistrza lub prezydenta miasta), stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Odebranie radzie gminy kompetencji do ustalania wysokości wynagrodzenia wójta w zależności od ilości i jakości świadczonej przez niego pracy podważałoby jej ustawowe kompetencje.*

Nie powinno więc ulegać wątpliwości, że zaskarżone w niniejszym wniosku rozporządzenie płacowe jest aktem normatywnym dotyczącym spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Gliwice.

**RADCA PRAWNY**

*Rafał Wróbel*  
**Rafał Wróbel**

Załącznik:

uchwała Rady Miasta Gliwice nr XLI/913/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 listopada 2018 r.

Otrzymują:

- 1) Trybunał Konstytucyjny x 5
- 2) a/a