



1001-8.TK.38.2021

(SK 54/21)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M Z. o stwierdzenie niezgodności:

art. 38 ust. 5 w związku z art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 530), „rozumianego w ten sposób, iż wymaga on świadczenia pracy w charakterze pracownika samorządowego w dniu nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej”, z art. 24, art. 64 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– 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 (tekst jedn.: 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Wyrokiem z dnia października 2019 r. Sąd Rejonowy w K (dalej: Sąd Rejonowy) oddalił powództwo M Z. (dalej: Skarżący) przeciwko Urzędowi Gminy w B (dalej: Urząd Gminy) o zapłatę nagrody jubileuszowej za okres lat pracy. Z ustaleń faktycznych przedstawionych w uzasadnieniu tego wyroku wynikało, że Skarżący osiągnął okres lat pracy w dniu stycznia 2019 r., gdy był zatrudniony u innego, prywatnego pracodawcy. Natomiast w Urzędzie Gminy, w którym już pracował w przeszłości, został ponownie zatrudniony od dnia lutego 2019 r. W ocenie Sądu Rejonowego, nagroda jubileuszowa przysługuje z okazji rocznicy osiągnięcia określonego stażu pracy. „U powoda ten jubileusz, 40-lecia, przypadł u innego pracodawcy aniżeli pozwany. I po stronie tego pracodawcy zaistniałoby ewentualne zobowiązanie do wypłaty nagrody jubileuszowej – gdyby była tam przewidziana” (s. 2 wyroku Sądu Rejonowego). Zdaniem Sądu Rejonowego, „nie można odrywać nagrody jubileuszowej od jubileuszu, który ściśle związany jest z konkretną datą – datą osiągnięcia jubileuszu. Nagrody tej nie przyznaje się tylko z okazji stażu pracy, lecz właśnie z datą osiągnięcia tego stażu. Nagroda jubileuszowa jest jednorazowa. Przysługuje w zakładzie pracy, w którym pracownika zastaje” (*ibidem*).

Sąd Okręgowy w O (dalej: Sąd Okręgowy), wyrokiem z dnia maja 2020 r., zmienił powyższy wyrok Sądu Rejonowego w zakresie orzeczenia o kosztach procesu i kosztach zastępstwa procesowego oraz oddalił apelację Skarżącego w pozostałym zakresie. Sąd Okręgowy nie uwzględnił poglądu Skarżącego, zgodnie z którym nabycie

prawa do nagrody jubileuszowej nie wymaga posiadania statusu pracownika samorządowego w dniu upływu uprawniającego do niej okresu pracy. W ocenie Sądu Okręgowego, status pracownika samorządowego jest „niezbędny, choć słusznie wskazuje apelujący, że nie stanowi o tym norma zawarta w art. 38 ust. 2 lub 5 ustawy [tj. ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 530 – przyp. wł.; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych lub u.p.s.], lecz art. 2 ustawy [tj. ustawy o pracownikach samorządowych – przyp. wł.], wskazujący, iż przepisy aktu prawnego stosuje się do osób <za**trudnionych**> [podkr. Sądu Okręgowego]. Wykładnia językowa odnosząca się do pozostałych przepisów wyraźnie wskazuje, że w tym wypadku chodzi o osoby aktualnie (tj. w momencie rozstrzygnięcia o danej kwestii formalnej lub materialnej) zatrudnione w jednostkach wymienionych w art. 2 [u.p.s. – przyp. wł.]” (s. 5 uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego).

W dniu 31 sierpnia 2020 r. Skarżący, reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności art. 38 ust. 5 w zw. z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, w opisanym na wstępie rozumieniu, z art. 24, art. 64 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącego, „za niekonstytucyjne należy rozumieć rozumienie przepisu 38 ust. 5 UOPS w zw. z art. 2 UOPS w ten sposób, iż wymaga on świadczenia pracy w charakterze pracownika samorządowego ściśle w dniu nabycia prawa do nagrody jubileuszowej. Z literalnego brzmienia przepisu wynika wprost, że okresy zatrudnienia mają być jedynie <zakończone>. Co istotne, art. 38 ust. 5 UOPS należy powiązać z art. 2 UOPS, zgodnie z brzmieniem którego <przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w 3) urzędach gmin>. Uściślając, niekonstytucyjne jest takie rozumienie <okresu pracy> z art. 38 ust. 5 UOPS, które wymaga, aby osoba posiadająca status pracownika samorządowego (w świetle art. 2 UOPS) była jeszcze <zatrudniona> ściśle w dniu nabycia uprawnienia do uzyskania nagrody

jubileuszowej, zaś np. zatrudnienie (nawiązanie stosunku pracy) jako pracownik samorządowy dzień później – niweczyłoby takie uprawnienie. Szczególnie, sytuacja taka nie powinna dotyczyć pracowników dotkniętych wadliwym (niezgodnym z prawem) rozwiązaniem stosunku pracy. Sytuacja taka pozostawałaby w sprzeczności nie tylko z konstytucyjną deklaracją szczególnej ochrony pracy (art. 24 Konstytucji), gwarancjami ochrony innych niż własność praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). (...) Po stronie skarżącego niewątpliwie powstała ekspektatywa nabycia prawa do nagrody jubileuszowej, co wynikało choćby z faktu, iż przez całe swoje życie zawodowe posiadał taki status. Tego rodzaju ekspektatywa powinna być chroniona również jako prawo podstawowe w oparciu o treść art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175/1), który stanowi, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Rozumienie art. 38 ust. 5 w zw. z art. 2 UOPS w ten sposób, iż wymaga on świadczenia pracy w charakterze pracownika samorządowego w dniu nabycia prawa do nagrody pozbawia pracowników samorządowych prawa do nabycia nagrody jubileuszowej za określony staż pracy” (s. 4-5 skargi konstytucyjnej).

Zarządzeniem z dnia 19 października 2020 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącego do usunięcia stwierdzonych braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez wskazanie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw Skarżącego oraz wykazanie jednolitej i utrwalonej praktyki rozumienia zaskarżonych przepisów.

Nawiązując do tego zarządzenia, pełnomocnik Skarżącego nadesłał pismo z 3 listopada 2020 r. (dalej: pismo uzupełniające), w którym wskazał, że istota „wniesionej skargi wyraża się w takim rozumieniu art. 38 ust. 5 w zw. z ust. 2

Ustawy o pracownikach samorządowych, które wymaga, aby pracownik w dniu nabycia prawa do nagrody jubileuszowej (ściśle w tym dniu) posiadał status pracownika samorządowego, przy jednoczesnym braku uwzględnienia sytuacji, kiedy dochodzi do przerwy w posiadaniu takiego statusu (bez winy pracownika) [podkr. pełnomocnika Skarżącego]” (s. 1 pisma uzupełniającego).

W piśmie tym pełnomocnik Skarżącego oświadczył również, że „analiza orzecznictwa [podkr. pełnomocnika Skarżącego] nie dała efektów w postaci tożsamyh lub podobnych stanów faktycznych jak opisany w skardze konstytucyjnej. Nie powinno to jednak wpływać na przesądzenie o braku konieczności rozpoznania skargi. Taki stan rzeczy przesądza o precedensowym charakterze sprawy skarżącego” (s. 2 pisma uzupełniającego).

Następnie, po przytoczeniu fragmentów dwóch komentarzy do ustawy o pracownikach samorządowych, pełnomocnik Skarżącego stwierdził, że „[p]rzytoczone przykłady z orzecznictwa rozstrzygają moment nabycia prawa do nagrody jubileuszowej, określając go jako dzień upływu okresu uprawniającego do tej nagrody [podkr. pełnomocnika Skarżącego]. Przesądzają tym samym o wymagalności tego uprawnienia. Nie rozstrzygają jednak, czy w przypadku przerwy w legitymowaniu się statusem pracownika samorządowego, dzień ten ulega przesunięciu z uwagi na legitymowanie się <zakończonymi okresami zatrudnienia>” (s. 2 pisma uzupełniającego).

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącego, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii

wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnej kontroli i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8 oraz 22 lipca 2021 r., sygn. SK 24/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 43).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych

wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). Mając na względzie te przesłanki, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż „[f]ormułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;

5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;

6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Trybunał Konstytucyjny, analizując kwestię podstawy normatywnej orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego, wielokrotnie zwracał uwagę, że podstawa ta nierzadko wynika z wielu unormowań, których uwzględnienie jest konieczne dla zdefiniowania całokształtu sytuacji normatywnej skarżącego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. Ts 131/08, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 286 oraz z dnia 22 lutego 2010 r., sygn.

Ts 103/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 438; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, stwierdzono, że „[p]odstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a jednocześnie także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego (przepisy ustrojowe)” (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wskazywano również, że „przedmiotem skargi konstytucyjnej może być unormowanie spełniające dwa warunki. Po pierwsze, musi ono stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Po drugie, w normatywnej treści uregulowań kwestionowanych w skardze konstytucyjnej powinna tkwić bezpośrednia przyczyna ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „Doprecyzowując tę przesłankę, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że może to być tylko przepis, który w taki sposób zdeterminował treść opartego na jego podstawie rozstrzygnięcia, że doprowadziło ono do naruszenia wskazanych w skardze praw lub wolności. Uznanie zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny – skutek orzeczenia Trybunału – ma bowiem prowadzić do jego wyeliminowania z systemu prawa, a przez ponowne rozpoznanie przez odpowiednie organy sprawy, w związku z którą wniesiono skargę, do usunięcia istniejącego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności” (wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie sposób sformułowania i uzasadnienia zarzutów wskazuje, że Skarżący kwestionuje uzależnienie nabycia prawa do nagrody jubileuszowej przewidzianej w ustawie o pracownikach samorządowych od spełnienia warunku zatrudnienia w jednostce samorządowej wymienionej w art. 2 u.p.s. w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody.

Zaskarżone przepisy nie dotyczą jednak warunków ustalania prawa do nagrody jubileuszowej przysługującej pracownikom samorządowym i nie tworzą regulacji będącej przedmiotem zarzutów Skarżącego.

Zgodnie z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, „[p]rzepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.”. Przepis ten określa zakres podmiotowy ustawy o pracownikach samorządowych, wiążąc status pracownika samorządowego z zatrudnieniem w wymienionych kategoriach jednostek.

Z kolei art. 38 ust. 5 u.p.s. stanowi: „Do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.”. Znaczenie normatywne tego

przepisu polega na określeniu okresów podlegających wliczeniu do stażu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej i pozostałych świadczeń wymienionych w ust. 1-3 art. 38 u.p.s.

Nie można zatem z powyższych przepisów wyprowadzić kwestionowanej przez Skarżącego normy, zgodnie z którą warunkiem nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej jest zatrudnienie w jednej z jednostek wymienionych w art. 2 u.p.s. w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody.

Nagroda jubileuszowa nie jest świadczeniem powszechnym, przysługującym wszystkim pracownikom w związku z zatrudnieniem. Prawo do nagrody jubileuszowej mogą nabyć jedynie osoby zatrudnione przez pracodawcę, u którego świadczenie to jest przewidziane (na podstawie układu zbiorowego pracy, czy regulaminu wynagradzania albo aktów prawnych o charakterze pragmatyk służbowych lub zawodowych), po spełnieniu warunków określonych w przepisach obowiązujących w tym względzie u danego pracodawcy. W przypadku pracowników samorządowych podstawę prawną prawa do nagrody jubileuszowej stanowi art. 36 ust. 2 u.p.s., zgodnie z którym „[p]racownikowi 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”. Podstawowym warunkiem nabycia prawa do przewidzianych w tym przepisie świadczeń jest zatem zatrudnienie w jednym z podmiotów wymienionych w art. 2 u.p.s. na podstawie wyboru, powołania lub umowy o pracę (art. 4 ust. 1 u.p.s.). Przesłankę stażu pracy uprawniającego do nabycia przez pracowników samorządowych prawa do nagrody jubileuszowej, a tym samym datę nabycia tego prawa oraz wysokość nagrody, określa art. 38 ust. 2 u.p.s., na mocy którego „[n]agroda jubileuszowa przysługuje w wysokości: 1) po 20 latach pracy – 75% wynagrodzenia miesięcznego; 2) po 25 latach pracy – 100% wynagrodzenia

miesięcznego; 3) po 30 latach pracy – 150% wynagrodzenia miesięcznego; 4) po 35 latach pracy – 200% wynagrodzenia miesięcznego; 5) po 40 latach pracy – 300% wynagrodzenia miesięcznego; 6) po 45 latach pracy – 400% wynagrodzenia miesięcznego”. Warunki ustalania prawa pracowników samorządowych do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania określają przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.s. Na dzień stycznia 2019 r., w którym upływał okres lat pracy Skarżącego, było to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U., poz. 936 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2018 r). W myśl § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2018 r., precyzującego sposób ustalania terminu powstania prawa do nagrody jubileuszowej, „[p]racownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe”. Tak samo kwestię tę reguluje § 8 ust. 1 aktualnie obowiązującego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U., poz. 1960).

Kwestionowana w niniejszej sprawie norma, zgodnie z którą warunkiem nabycia przez pracownika samorządowego prawa do nagrody jubileuszowej jest zatrudnienie w jednej z jednostek wymienionych w art. 2 u.p.s. w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody, wynika z art. 36 ust. 2 w zw. z art. 38 ust. 2 u.p.s., określających przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje nabycie prawa do nagrody jubileuszowej przewidzianej w ustawie o pracownikach samorządowych, oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2018 r., precyzującego sposób ustalania daty powstania prawa do nagrody jubileuszowej, w której winny być spełnione przesłanki nabycia prawa do tego świadczenia. Przepisy te nie zostały jednak zakwestionowane przez Skarżącego. Natomiast wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy art. 38 ust. 5 w zw. z art. 2 u.p.s., które nie określają wprost przesłanek nabycia prawa do nagrody jubileuszowej ani

warunków ustalania tego prawa, nie pozwalają na wyprowadzenie normy będącej przedmiotem zarzutów Skarżącego.

Należy zatem stwierdzić, że Skarżący nie wskazał przepisów relewantnych dla oceny kwestionowanego warunku nabycia prawa do nagrody jubileuszowej, dotyczącego spełnienia przesłanek stażu pracy oraz zatrudnienia w podmiocie samorządowym w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody. Tym samym, skoro podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty nie dotyczą treści normatywnej art. 38 ust. 5 w zw. z art. 2 u.p.s., które to przepisy zostały wskazane jako przedmiot zaskarżenia, należy uznać, że skarga nie spełnia wymogu wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy otpTK, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi. Nieprawidłowe jest bowiem zarówno zaskarżenie przepisów niebędących podstawą kwestionowanej normy, jak i niewskazanie wszystkich przepisów niezbędnych do dekodowania zaskarżonej normy prawnej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. Ts 169/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 266). Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, ma obowiązek zaskarżenia wszystkich przepisów, z których wynika kwestionowana norma prawna. Trybunał nie jest władny <dopisywać> ani <uzupełniać> przedmiotu zaskarżenia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. Ts 285/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 120; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2006 r., sygn. Ts 158/06, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 297; z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. Ts 320/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 106 oraz z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. Ts 34/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 86).

Analizując kwestie formalne, należy też rozważyć adekwatność powołanych przez Skarżącego wzorców kontroli. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest – jak wcześniej wskazano – każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw

i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo-organizacyjnych, które nie kreują praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

W niniejszej sprawie spośród powołanych przez Skarżącego wzorców kontroli jedynie z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, wynika konstytucyjne prawo przysługujące jednostce (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 14; *vide* również – powołane tam orzecznictwo, a także – L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, komentarz do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. Art. 30 – 86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016 r., s. 579).

Dalsza analiza skargi konstytucyjnej wskazuje jednak, że Skarżący nie wyjaśnił sposobu naruszenia prawa podmiotowego wynikającego z art. 64 ust. 1 Konstytucji ani nie powołał adekwatnych argumentów mogących uprawdopodobnić niezgodność zaskarżonej regulacji z prawem wynikającym z tego wzorca kontroli.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na oznaczeniu (numerycznym) w *petitum* skargi postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub praw wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2016 r., sygn. Ts 380/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 280). „Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68). „Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotą zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi» się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów

prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.* i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.* oraz 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że z obowiązku odpowiedniego przedstawienia naruszonych praw konstytucyjnych oraz sposobu tego naruszenia i przedstawienia adekwatnej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty „nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który orzekając – zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – jest związany granicami skargi konstytucyjnej (...). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK), co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze na etapie wstępnego rozpoznania albo umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przy rozpoznaniu merytorycznym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 59, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Nie można uznać za spełnienie powyższych wymogów, przytoczonego wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, zawartego w treści skargi ogólnego stwierdzenia o obowiązku ustawodawcy stanowienia przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym i powstrzymania się od przyjmowania regulacji mogących pozbawić te prawa ochrony lub tę ochronę ograniczać (*vide* – s. 4 skargi konstytucyjnej) oraz wyrażenia poglądu, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z gwarancją ochrony innych niż własność praw majątkowych (*vide* – *ibidem*). Skarżący nie tylko nie skonfrontował treści zaskarżonej normy z normą hierarchicznie wyższą i nie określił, na czym miałyby

polegać niezgodność tych norm, ale nawet nie podjął próby wykazania, że ekspektatywa prawa do nagrody jubileuszowej za 40 lat pracy od pozwanego Urzędu Gminy, która – zdaniem Skarżącego – powstała w związku z wieloletnim zatrudnieniem w charakterze pracownika samorządowego (*vide* – s. 5 skargi konstytucyjnej), należała do tych ekspektatyw, które podlegają ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 1 Konstytucji (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64).

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej normy z art. 64 ust. 1 Konstytucji skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy otpTK.

Z kolei pozostałe przepisy, to jest art. 2 i art. 24 Konstytucji, powołane przez Skarżącego jako samodzielne wzorce kontroli, nie wyrażają praw podmiotowych lub wolności.

Artykuł 2 Konstytucji wyraża zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Adresatami tych zasad są władze publiczne, którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że „art. 2 Konstytucji gwarantuje określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. Ts 200/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 73, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną przepis ten „może być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte

w innym postanowieniu Konstytucji (...), albo wówczas, gdy pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 92; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1 oraz z 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 19).

W niniejszej sprawie Skarżący nie wyprowadził z art. 2 Konstytucji odrębnego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu ustawy zasadniczej. Powołana w skardze konstytucyjnej zasada sprawiedliwości społecznej nie jest zaś samodzielny źródłem praw podmiotowych.

W orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że dopuszczalność powołania się na zasadę sprawiedliwości społecznej warunkowana jest wskazaniem konstytucyjnego prawa lub wolności, które doznały uszczerbku na skutek naruszenia tej zasady. „Jeśli (...) skarżący ogranicza się tylko do wskazania, że w jego ocenie doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, brak jest podstaw do przyjęcia, iż zostało wskazane prawo, którego ochrony można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155, *vide* też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2014 r., sygn. SK 25/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 33 oraz powołane tam orzecznictwo).

Samoistną podstawą skargi konstytucyjnej nie może być także art. 24 Konstytucji wyrażający zasadę ochrony pracy.

Analizując ten przepis, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[a]rt. 24 Konstytucji jest klauzulą generalną, która umożliwia kształtowanie różnych modeli ochrony pracy. Wynika z niej obowiązek ochrony pracy. Sposób realizacji tego obowiązku może być różny. Ze względu na ogólny charakter art. 24 Konstytucji nie można z niego wywieść przesłanek dotyczących tego, w jakich warunkach praca powinna być wykonywana, ani szczegółowych uprawnień osób wykonujących pracę. Treść tego przepisu jest rozwijana w innych normach konstytucyjnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 79; *vide* również – powołane tam orzecznictwo i literatura). W związku z tym, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że art. 24 ustawy zasadniczej nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, gdyż nie wyraża praw lub wolności o charakterze podmiotowym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 maja 2007 r., sygn. SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56; 15 stycznia 2013 r., sygn. SK 21/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 12; 26 lutego 2013 r., sygn. Ts 169/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 265; 15 października 2015 r., sygn. Ts 80/15, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 699 i 12 stycznia 2016 r., sygn. Ts 47/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 29).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Skarżący powołał wprawdzie w skardze wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawa podmiotowe, w postaci art. 64 ust. 1 Konstytucji, jednak nie określił, w jaki sposób zostały naruszone jego prawa lub wolności wynikające z tego wzorca, i nie przedstawił argumentów na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z tym wzorcem kontroli. Normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności Skarżący nie wywiódł też z pozostałych wzorców powołanych w skardze w postaci art. 2 i art. 24 ustawy zasadniczej, z których żaden nie wyraża

samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK.

Zatem również z tego powodu merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej należy uznać za niedopuszczalne.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermyński
Zastępca Prokuratora Generalnego